



Implemented by:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ПРИРУЧНИК ЗА РУКОВОДИОЦЕ ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

КАКО ДО БОЉИХ ОДЛУКА



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Izdavač
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registrovana sedišta
Bon i Ešborn, Nemačka

Za izdavača
Aleksandra Hilbig, vođa projekta
Projekat Podrška reformi javne uprave u Srbiji

Adresa projekta
Terazije 23/V
11000 Beograd, Srbija
T +381 11 400 38 97
T +381 11 400 38 98

E info@giz.de
I www.giz.de/serbia

Autor
Dragana Aleksić

Lektura
Nataša Šofranac

Dizajn i prelom
Uroš Stojanović

Štampa:

Tiraž
500

Mesto i godina izdanja
Beograd, jul 2019

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Vlade Savezne Republike Nemačke,
posredstvom projekta nemačko-srpske razvojne saradnje
“Podrška reformi javne uprave u Srbiji”, koji sprovodi GIZ.

ПРИРУЧНИК ЗА
РУКОВОДИОЦЕ
ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА
О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



КАКО ДО БОЉИХ ОДЛУКА

Улога и одговорност
руководилаца у управљању
јавним политикама

Приручник за руководиоце за примену Закона о планском систему Републике Србије

Републички секретаријат за јавне политике
Влада Републике Србије

Контакт:

Републички секретаријат за јавне политике

Влајковићева 10, 11000 Београд, Србија

Имејл адреса: office@rsjp.gov.rs

Интернет адреса: www.rsjp.gov.rs



САДРЖАЈ

■ УВОД.....	1
■ ЕФИКАСАН ПЛАНСКИ СИСТЕМ.....	4
● Тренутно стање у погледу планирања у Републици Србији.....	5
● Плански систем.....	8
● Средњорочно планирање.....	9
● Управљање системом јавних политика.....	10
● Анализа ефеката јавних политика и прописа.....	12
● Анализа опција/мера јавних политика и избор оптималног решења.....	20
● Консултације.....	25
● Спровођење, праћење и вредновање.....	30
● Извештавање.....	35
● Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање.....	37
■ ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ И ОБАВЕЗА ЊИХОВОГ УСКЛАЂИВАЊА.....	39
● Документи јавних политика – Појам, врсте и садржина докумената јавних политика.....	42
● Стратегија.....	43
● Програм.....	44
● Концепт политике.....	46
● Акциони план.....	48
■ УМЕСТО ЗАКЉУЧКА.....	54
■ КОРИСНИ ЛИНКОВИ.....	55



Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 30/18, усвојен у априлу 2018. године, а почео с применом 29. октобра 2018. године), омогућава успостављање ефикасног, транспарентног, координисаног и реалног система планирања Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, који покрива све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике и регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава и обезбеђење одрживог раста и развоја Републике Србије.

УВОД

Током 2014. године, у Републици Србији је започет свеобухватан процес реформе јавне управе у циљу њене модернизације. Као један од основних елемената, ова реформа је укључила и реформу управљања јавним политикама и регулаторну реформу, у циљу успостављања методолошког оквира за суштину рада администрације – како на централном тако и на покрајинском и локалном нивоу, и то у интересу кључних заинтересованих страна у процесу, а то су грађани и привредни субјекти.

Закон о планском систему РС и пратеће уредбе које на још детаљнији начин регулишу плански систем у Републици Србији: Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика¹ и Уредба о методологији за израду средњорочних планова,² надограђују и допуњују добре елементе управљања јавним политикама који већ постоје у јавној управи, повезујући их у један систем. Главни постулати на које се плански систем ослања су: добро разумевање проблема, аналитичност (сразмерна проблему и расположивим ресурсима), јасни, релевантни и временски одређени циљеви, мерљивост резултата, усклађеност планова са буџетом, обезбеђено учешће свих заинтересованих страна и циљних група у формулисању мера јавних политика, као и усклађеност развојних докумената, докумената јавних политика, осталих планских докумената и прописа којима ће се спроводити јавне политике. Закон о планском систему РС посебно разрађује постојеће обавезе органа државне управе да прате стање у областима планирања и спровођења јавних политика које су у њиховом делокругу, као и да израђују адекватне анализе и формулишу одговарајуће мере за интервенисање у областима јавних политика на бази података и чињеница утврђених претходним анализама.

¹„Службени гласник РС“, бр. 8/19.

²„Службени гласник РС“, бр. 8/19.

Циљ овог приручника је да омогући руководиоцима у јавној управи да стекну знање неопходно да ефикасно и ефективно управљају системом јавних политика, што подразумева управљање процесима планирања, креирања, спровођења и праћења спровођења јавних политика, вредновања постигнутих учинака и извештавања о њима, затим да стекну знање неопходно за ефикасну координацију јавних политика на свим нивоима власти, као и да разумеју своју улогу и одговорност у свим тим процесима.

С обзиром на то да Закон о планском систему РС уређује планирање на сва три нивоа власти – националном, покрајинском и локалном, Приручник је намењен широкој групи руководиоца: руководиоцима у органима државне управе (министарствима и посебним организацијама) и службама Владе, и руководиоцима у органима и службама локалне власти (што укључује ниво аутономне покрајине и ниво јединице локалне самоуправе). Такође, овај приручник структуриран је на начин да одговара специфичним потребама две циљне групе:

- државним службеницима на положају и
- руководиоцима ужих унутрашњих јединица.

Садржај Приручника је прилагођен овим групама руководиоца, узимајући у обзир опис послова обе групе руководиоца, њихове радне циљеве и специфичности оба нивоа управљања. Стога се Приручник пре фокусира на то, на пример, шта је све од података потребно да руководиоци имају пред собом како би могли да доносе оптималне и на чињеницама засноване одлуке у процесу управљања јавним политикама, уместо да садржи детаљна објашњења техника анализе ефеката и консултација. **Приручник, дакле, садржи алате за оцену квалитета коришћених података и урађених анализа, како би руководиоци могли да оцене да ли су одговарајући и довољни за одлуку која треба да се донесе.**

Једна од главних порука овог Приручника јесте да израда стратегије као документа јавне политика није једини, а није увек ни најпожељнији начин да се јавне политике формулишу. Наиме, треба врло пажљиво проценити када је стратегију неопходно изградити, на пример - онда када се планира на нивоу целокупне области планирања и спровођења јавних политика или када се планира међусекторски. У случају да стратегија на нивоу одређене области већ постоји, даља разрада и планирање у тој области постиже се кроз израду и доношење одговарајућих програма и акционих планова. На овакав начин се избегава прекомерно планирање у конкретној области планирања и спровођења.

вођења јавних политика, а документи јавних политика у тој области надовезују се један на други и међусобно усклађују.

Такође, прописи никако не смеју бити једине мере за спровођење јавних политика, већ увек треба размотрити што шири дијапазон могућих мера које би могле да доведу до жељених резултата.

Коначно, мерљивост и временска одређеност циљева је нужна, те је стога неопходно формулисати адекватне показатеље учинка (по могућству квантитативне), који ће омогућити несметано и што боље праћење степена достизања циљева јавне политике. Имајући у виду обавезу органа да прате стање у области за које су надлежни, посебну пажњу треба посветити идентификацији неопходних података које треба пратити и успостављању система за њихово благовремено прибављање.

Приручник нарочито садржи и опис новина у планирању у Републици Србији које су уведене Законом о планском систему, као што су израда концепта јавне политике као полазног документа јавне политике којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области, и успостављање Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање као јединственог електронског система који треба да користе сви учесници у планском систему.

Овај приручник је први у низу који треба да приближи материју Закона о планском систему РС руководиоцима у јавној управи који треба да управљају процесима планирања, спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака јавних политика у Републици Србији, и извештавања о постигнутим учинцима. Доследним спровођењем Закона о планском систему РС и пратећих уредби, те хоризонталним повезивањем и разменом информација између органа јавне управе током свакодневног функционисања, стварају се услови за доношење одлука о јавним политикама које су утемељене на чињеницама и квалитетним подацима, као и услови за ефикасан рад јавне управе. Стога је **циљ овог приручника, дакле, да понуди и елаборира низ алата за управљање које руководиоци у јавној управи могу да користе, у циљу доношења утемељених одлука од општег јавног интереса.**

Сви термини у овом приручнику употребљени у мушком роду односе се на особе оба пола, и обрнуто.

ЕФИКАСАН ПЛАНСКИ СИСТЕМ

Ефикасан плански систем на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе нарочито подразумева:

- **РАЗВОЈНО ПЛАНИРАЊЕ**, као планирање најширег обухвата и највишег значаја за развој Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, на основу планирања, израде, усвајања, спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака докумената развојног планирања - развојних и инвестиционих планова;
- **УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА**, на основу планирања, израде, усвајања, спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака докумената јавних политика - стратегија, програма, концепт политика и акционих планова, те извештавања о постигнутим учинцима;
- **УТВРЂИВАЊЕ ПРИОРИТЕТА У РАДУ ЈАВНЕ УПРАВЕ**, у циљу приоритизације активности током мандата сваке Владе и рационалније употребе ресурса, а уз уважавање приоритета, потреба, интереса и иницијатива свих учесника планског система;
- **СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ**, кроз повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода;
- **ГОДИШЊЕ ПЛАНИРАЊЕ РАДА ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ПЛАНИРАЊЕ ЗАКОНОДАВНЕ АКТИВНОСТИ**;
- **УСКЛАЂЕНОСТ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА НА СВИМ НИВОИМА**, по форми и садржини, у циљу неопходне стандардизације планских докумената и међусобног усклађивања мера предвиђених планским документима;
- **АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА**, која представља аналитички процес који се спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (ex ante анализа ефеката), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика и прописа (ex post анализа ефеката);
- **УСПОСТАВЉАЊЕ И КОРИШЋЕЊЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ ИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА ЗА ПЛАНИРАЊЕ, ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА, КООРДИНАЦИЈУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ИЗВЕШТАВАЊЕ**, што ће допринети ефикаснијем и бољем планирању, праћењу спровођења, координацији јавних политика и извештавању о постигнутим учинцима од стране учесника у планском систему.



Тренутно стање у погледу планирања у Републици Србији

Органи државне управе у Републици Србији у обавези су да планирају:

- Приоритете у свом раду, на основу Програма Владе, кроз Акциони план за спровођење Програма Владе;³
- Рад на годишњем нивоу, кроз припрему прилога за Годишњи план рада Владе;⁴
- Програме, програмске активности и пројекте приликом припреме своје програмске структуре и израде финансијских планова на крају сваке године у циљу планирања буџета за наредну календарску годину;⁵
- Законодавне активности у циљу усаглашавања законодавног оквира Републике Србије са правом Европске уније, кроз Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014-2018. године).⁶

Свој рад на годишњем нивоу у обавези су да, кроз припрему прилога за Годишњи план рада Владе, припремају и управе у саставу министарстава. Буџет се планира, припрема, доноси и извршава на нивоу Републике Србије и нивоу локалне власти, а програмску структуру са одговарајућим програмима, програмским активностима и пројектима, у обавези су да планирају и организације за обавезно социјално осигурање, као и да доносе своје финансијске планове. Законодавне активности, кроз припрему прилога за Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, у обавези су да планирају све институције које су предлагачи прописа које треба усагласити са законодавством Европске уније.

Један од главних разлога за реформу планског система био је преобиман плански оквир⁷ са последицама какве су: нејасна хијерархија докумената јавних политика и њихова повезаност (неусклађености нижих са хијерархијски вишим планским документима), непостојање јасне везе између процеса планирања јавних политика и израде и извршења буџета како на републичком тако и на нивоу локалне власти, преклапање циљева и мера за постизање тих циљева у разним документима јавних политика и осталим планским документима, међусобна неусклађеност прописа са документима јавних политика и осталим планским документима, међусобна неусклађеност докумената јавних политика и неусклађеност докумената јавних политика са осталим планским документима, неусклађеност докумената јавних политика и прописа са стратешким циљевима развоја, итд. Између осталог, неусклађеност докумената јавних политика огледа се у неусклађености структуре, назива,

³ Члан 79а, Пословника Владе („Сл. гласник РС”, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014).

⁴ Члан 76, Пословника Владе („Сл. гласник РС”, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014).

⁵ Члан 28, Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017 и 95/2018).

⁶ Трећи, најновији ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) за период 2014-2018, усвојен је 1. марта 2018. године.

⁷ Тренутно постоји 95 важећих докумената јавних политика (стратегија и програма), укључујући и Фискалну стратегију.

методологије израде и терминологије коришћене у овим документима, роковима важења, итд.

Конечно, уочена је потреба за бољим праћењем стања у области, односно праћењем спровођења прописа, докумената јавних политика и других планских докумената (нарочито мера јавних политика утврђених стратегијама, програмима и акционим плановима), потреба за ефикаснијим вредновањем учинака јавних политика на бази квантификованих циљева и одговарајућих показатеља учинака на основу којих би могло да се прати у којој мери су циљеви јавних политика остварени, те за бољим и учеста-лијим извештавањем о спровођењу докумената јавних политика.⁸

Поред наведеног, постоје и три поделе сектора за потребе наведених процеса планирања.⁹ Различити и сложени процеси планирања на сва три нивоа власти, који нису увек у потпуности усаглашени, указали су на потребу успостављања јединственог планског система, те израду и доношење Закона о планском систему РС. Такође, у циљу обједињења постојећих подела сектора у једну која на свеобухватан начин обухвата све области јавних политика, Законом о планском систему је предвиђено и да ће се посебним прописом Владе утврдити области планирања и спровођења јавних политика. Обухват и називи области планирања и спровођења јавних политика утврђене су на бази три постојеће поделе сектора, а уређене су Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Јавне политике су правци деловања Републике Србије и правци деловања аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва.

⁸ Влада Републике Србије усвојила је 13 извештаја о спровођењу докумената јавних политика у току 2017. и 2018. године.

⁹ Упутство за израду програмског буџета Министарства финансија предвиђа 24 сектора. Документ „Национални приоритети за међународну помоћ за период 2014-2017. године са пројекцијама до 2020. године“ такође има секторски приступ у управљању међународном развојном помоћи и предвиђа 9 сектора и 2 мултидисциплинарна питања. Конечно, постоји и 35 поглавља која су предмет преговора са Европском унијом о чланству.

Графикон 1: Подела докумената јавних политика према областима планирања и спровођења јавних политика



Оно што је јако битно за процес управљања планским системом, а уведено је Законом о планском систему РС како би се отклонили горе описани проблеми, јесте **стандардизација планских докумената**. Наиме, стандардизацијом планских докумената обезбеђени се минимални стандарди у погледу:

- Обавезне садржине и квалитета планских докумената;
- Терминологије коју треба користити у планским документима (укључујући термине као што су: стратегија, програм, концепт политике, акциони план, општи и посебни циљеви јавне политике, показатељи учинака, заинтересоване стране и циљне групе, мере јавних политика);
- Транспарентности и укључености свих релевантних заинтересованих страна у плански процес;
- Контроле квалитета планских докумената пре усвајања;
- Процеса праћења спровођења, вредновања учинака и извештавања о реализацији и постигнутим учинцима јавних политика.

Плански систем

Да би се на свеобухватан и реалистичан начин планирало у јавној управи, неопходно је посматрати планирање као процес, а скуп елемената планирања као систем.

Плански систем чини скуп следећих елемената планирања:

- Планска документа;
- Учесници у планском систему;
- Процес управљања системом јавних политика;
- Повезивање процеса усвајања и спровођења јавних политика са процесом средњорочног планирања;
- Процес усаглашавања садржаја планских докумената са садржајем других планских докумената и усаглашавања прописа са садржајем планских докумената.

Слика 1. Планска документа



Учесници у планском систему – Народна скупштина, Влада и органи локалне власти одговорни су за планирање развоја на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јер утврђују јавне политике усвајањем докумената јавних политика. **Остали учесници у планском систему** – органи државне управе и службе Владе, као и органи и службе локалне власти, у складу са својим надлежностима, учествују у управљању системом јавних политика кроз израду, спровођење, праћење спровођења, вредновање учинака планских докумената и извештавање о реализацији и постигнутим учинцима јавних политика.

● Средњорочно планирање

За управљање системом јавних политика од суштинског је значаја повезати процесе израде, усвајања и спровођења јавних политика са процесом средњорочног планирања. Ово стога како би се направила веза између стратешког, по правилу дугорочног планирања, и оперативног, по правилу средњорочног и краткорочног планирања, и то на националном, покрајинском и локалном нивоу.

У Републици Србији, на сва три нивоа власти, постоји значајна потреба за квалитетним оперативним планирањем. Оперативно планирање спроводи се кроз израду и усвајање **средњорочних планова обвезника средњорочног планирања**, у оквирима њихових надлежности, омогућавајући повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода сваког од обвезника средњорочног планирања. У **обвезнике средњорочног планирања** спадају:

- Органи државне управе;
- Организације за обавезно социјално осигурање;
- Остали корисници буџетских средстава Републике Србије, које Влада, на предлог Републичког секретаријата за јавне политике, односно Министарства финансија, обавезе да израђују средњорочни план;
- Остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши Влада, а које на то обавезе Влада;
- Корисници буџетских средстава аутономне покрајине, које надлежни орган аутономне покрајине обавезе да израђују средњорочни план;
- Јединице локалне самоуправе;
- Корисници буџетских средстава јединица локалне самоуправе, које надлежни орган јединице локалне самоуправе обавезе да израђују средњорочни план;
- Остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, које на то обавезе надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Средњорочни планови доносе се за период од три године и базирају се на важећим документима јавних политика, а омогућавају управљање интерним процесима рада, те оптимално пословање на кратак и средњи рок обвезника средњорочног планирања, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети.

Средњорочно планирање, дакле, омогућава ефикасно и свеобухватно спровођење јавних политика, кроз прецизније планирање мера јавних политика и начина на који ће се те мере спровести благовремено у оквиру надлежности сваког од учесника планског система који је обвезник средњорочног планирања, као и свих осталих обвезника средњорочног планирања који учествују у спровођењу јавних политика (а не доносе их).

Обвезници средњорочног планирања израђују средњорочни план у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета - буџетским програмима, програмским активностима и пројектима, имајући у виду ограничења утврђена средњорочним оквиром расхода, у процедури прописаној Уредбом о методологији за израду средњорочних планова. Средњорочни план органа управе у саставу министарства обухваћен је средњорочним планом тог министарства.

Поред средњорочних планова, у циљу потпунијег повезивања јавних политика и средњорочног оквира расхода, учесници у планском систему усвајају и финансијске планове.

● **Управљање системом јавних политика**

ШТА ЈЕ УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА?

Управљање системом јавних политика је **процес** планирања јавних политика, анализе ефеката, припреме и усвајања планских докумената, координације, спровођења јавних политика, праћења спровођења тих политика, вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, њиховог унапређења на основу налаза вредновања учинака, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика.

Процес управљања јавним политикама, пре свега, подразумева праћење стања у области, односно спровођење *ex ante* и *ex post* анализе ефеката јавних политика, формулисање јавних политика на бази закључака анализе ефеката, усвајање јавних политика кроз израду и доношење докумената јавних политика, затим спровођење јавних политика, праћење спровођења, вредновање и извештавање о реализацији и учинцима усвојених јавних политика, координацију између органа јавне управе приликом свих горе наведених фаза, консултације са заинтересованим странама и циљним гру-

пама на које се јавне политике односе, и прикупљање и обраду података који су неопходни у процесу анализе ефеката.

Улога руководиоца од изузетног је значаја за управљање системом јавних политика, нарочито у погледу праћења стања у областима за које су задужени, јер је праћење стања основа за планирање. Наиме, органи државне управе имају обавезу праћења и утврђивања стања у области из свог делокруга, те проучавања последица утврђеног стања, како би благовремено могли да доносе одлуке базиране на утемељеним подацима и чињеницама о томе да ли су мере јавних политика ефикасне или их треба унапредити како би се постигао жељени циљ.¹⁰ Ово нарочито стога што је и анализа ефеката континуиран процес који треба да се базира на резултатима праћења спровођења и утврђивања стања у области.

Обавеза органа да прате и утврђују стање у области из свог делокруга која је регулисана Законом о државној управи разрађена је Законом о планском систему РС, због чега је још важније сагледати улогу руководиоца у овом процесу.

Обавеза осмишљавања и организовања система за праћење стања у области планирања и спровођења јавних политика који су у делокругу органа је на руководиоцима тог органа, а не на државним службеницима. Наиме, руководиоци су одговорни за организацију тог посла, они морају знати које су информације неопходне и због чега, где могу да их набаве и колико често те информације и подаци треба да буду ажурирани. Стога је од изузетне важности да руководиоци организују и воде рачуна о континуираном прикупљању и проучавању података и информација у областима планирања и спровођења јавних политика из свог делокруга, кроз благовремено сачињавање потребних извештаја и анализа, праћење званичних статистичких података, сарадњу, консултације и прибављање информација и података од других органа, праћење међународне праксе у областима јавних политика из свог делокруга, и др.

¹⁰ Чл. 13. и 21. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон).

Слика 2. Циклус управљања јавним политикама



Анализа ефеката јавних политика и прописа

Пре него што се донесе одлука о било каквој интервенцији у одређеној области планирања и спровођења јавних политика, мора се спровести анализа ефеката. **Анализа ефеката**¹¹ је аналитички процес, сачињен из различитих корака и заснован на релевантним чињеницама, подацима и информацијама, који мора да започне још у фази промишљања о утврђивању одређене јавне политике.

Ово практично значи да процес анализе ефеката мора да започне пре доношења одлуке о изради документа јавне политике, како би се сагледале све могућности за постизање жељене промене и утврдило да ли је доношење документа јавне политике – најбоља опција за постизање жељених промена и циљева.

Анализа ефеката је, међутим, континуиран процес, који се обавезно спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика, као и током спровођења, праћења спровођења и вредновања учинака јавних политика.

¹¹ Ефекат јавне политике јесте дугорочни утицај на нивоу друштва у области на коју та политика делује.



Слика 3. Кораци анализе ефеката јавних политика и прописа и циклус њиховог спровођења

Након што се изанализира постојеће стање, и утврди кључни проблем, његови узроци и последице, неопходно је **утврдити промену и циљеве који се желе постићи**. Утврђивање жељене промене и циљева од кључног је значаја како би се на адекватан начин утврдио правац у ком треба ићи, а руководиоци у овом делу процеса имају кључну улогу.

Контролна листа питања за утврђивање жељене промене и циљева:

- Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (Одговором на ово питање дефинише се општи циљ);
- Шта се предметном променом жели постићи? (Одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање);
- Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?
- На основу којих показатеља учинака ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општег, односно посебних циљева?

Општи циљ јавне политике јесте дугорочан циљ којим се дефинише жељено стање на нивоу друштва, у области у којој та политика делује. Постизање општег циља јавне политике одражава постизање ефеката, односно очекиваних утицаја јавне политике, док постизање посебних циљева јавне политике одражава постизање исхода јавне политике. Предлагач јавне политике доприноси остварењу општег циља јавне политике кроз остварење посебних циљева, на које има директан утицај кроз спровођење мера и активности предвиђених одговарајућим документом јавне политике. **Посебан циљ јавне политике** јесте циљ дефинисан у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој та политика делује, чијим се остварењем, дакле, стварају предуслови за остваривање општег циља.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Анализа ефеката почива на континуираном процесу консултација са свим циљним групама на које се односе мере јавне политике и са осталим заинтересованим странама, и прикупљању и обради података који ће бити коришћени како за формулисање оптималних мера за спровођење јавне политике, тако и за оцену да ли се спровођењем одабраних мера постижу жељени ефекти, исходи и резултати. Ово подразумева ефикасну координацију свих наведених процеса и учесника у планском систему.

Суштински део анализе ефеката је **анализа ефеката могућих опција односно алтернативних мера за решавање уочених проблема и постизање жељених циљева јавне политике и промена.**

У случају да је у процесу анализе ефеката јавних политика утврђено да је једна од оптималних **мера за спровођење конкретне јавне политике** - регулаторна мера какво је усвајање и спровођење одређеног прописа, неопходно је спровести и анализу ефеката тог прописа, опсежне консултације са свим циљним групама чије ће понашање овај пропис регулисати и консултације са осталим заинтересованим странама. Доношење прописа може да буде пут ка решењу уочених проблема и постизању жељене промене и циљева, али **увек треба размотрити и друге опције.** Имајући, дакле, у виду да увек постоји више од једног начина да се оствари жељена промена и постигну зацртани циљеви, а самим тим и више

различитих мера јавних политика које могу да се примене, мере које подразумевају измену постојећег, односно усвајање новог прописа не треба аутоматски бирати као најподеснију меру јавне политике, нарочито ако није урађена детаљна анализа ефеката те опције.

У случају разматрања мера које подразумевају измену постојећег, односно усвајање новог прописа, треба имати у виду да је унапређење примене постојећих прописа, у већини случајева, боља опција од измене и усвајања нових прописа. Када је одлука о доношењу прописа којим се јавна политика спроводи већ донета, анализа ефеката прописа заснива се на анализи ефеката могућих решења унутар прописа.

Приликом разматрања мера које подразумевају измену постојећег, односно усвајање новог прописа као опције за постизање жељене промене, треба водити рачуна о могућим начинима за поједностављење постојећег правног оквира кроз укидање прописа који су непотребни, неефикасни или штетни, као и укидање и/или поједностављење административних поступака који проузрокују високо административно оптерећење и онемогућавају ефикасно функционисање привредних субјеката и отежавају остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица.

Прописе је, такође, неопходно благовремено планирати, формулисати у широком кругу консултација са свим заинтересованим странама, формулисати у складу са закључцима спроведене анализе ефеката, релевантним подацима и чињеницама и у складу са закључцима спроведених консултација. Затим, прописе је неопходно усвојити благовремено и у складу са плановима за њихово усвајање, спроводити их у потпуности, континуирано пратити њихово спровођење, вредновати постигнуте учинке, и коначно – благовремено извештавати све заинтересоване стране о томе у којој мери је пропис постигао ефекте, исходе и резултате који су намеравани да буду постигнути у тренутку доношења одлуке о изради конкретног прописа.

Ако се пропис усваја или мења као резултат анализе ефеката јавне политике и као једна од мера коју треба спровести у циљу ефикасног спровођења јавне политике, анализа ефеката тог прописа врши се узимајући у обзир резултате анализе ефеката спроведене у поступку доношења тог документа јавне политике, односно анализе ефеката јавне политике.

Закон о планском систему РС предвиђа обавезно спровођење анализе ефеката за сва документа јавних политика и све прописе, с тим што је контрола квалитета спроведених анализа ефеката од стране Републичког секретаријата за јавне политике пре њиховог усвајања од стране Владе, обавезна за документа јавних политика и све законе и прописе које усваја Влада којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица, а чији су надлежни предлагачи – органи државне управе.

Ex-ante и ex-post анализа ефеката

Анализа ефеката јесте континуиран аналитички процес, заснован на релевантним чињеницама, подацима и информацијама, који се обавезно спроводи током процеса планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочно-последичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (**ex-ante анализа ефеката**), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања њихових учинака, и преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (**ex-post анализа ефеката**).

Документи јавних политика се, дакле, израђују у складу са резултатима ex-ante анализе, односно анализе потенцијалних ефеката мера јавних политика, али и у складу са резултатима ex-post анализе ефеката већ усвојених докумената јавних политика и прописа у тој области.

Методологија анализе ефеката јавних политика и методологија анализе ефеката прописа, као и аналитички методи за њихово спровођење, готово су идентични. Кључно је да квалитетно и детаљно спроведена анализа ефеката јавне политике информише и олакшава спровођење анализе ефеката прописа ако се, на основу закључака анализе ефеката јавне политике, утврди да је оптимална опција за решење уочених проблема – израда и доношење новог, односно измена и/или допуна постојећег прописа, или је, пак, утврђено да регулаторна мера, у комбинацији са другим мерама, представља оптимално решење. Ово је од суштинског значаја, с обзиром на то да у случају одабира регулаторне мере за решење уочених проблема и постизање жељених циљева и промена, прописи представљају инструмент за спровођење јавних политика и веома је значајно да њихови потенцијални ефекти буду што прецизније и на што објективнији начин процењени.

Надлежни предлагач документа јавне политике, односно прописа, током ex-ante анализе ефеката јавних политика и прописа, спроводи консултације са циљним групама и осталим заинтересованим странама и прикупља и обрађује податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција за спровођење јавне политике, односно прописа.

Када се јавна политика усвоји кроз доношење документа јавне политике, односно када се усвоји одређени пропис, надлежни предлагач документа јавне

политике, односно прописа у обавези је да спроведе ex post анализу ефеката и да током исте – спроведе континуиране консултације са циљним групама и осталим заинтересованим странама, као и да прикупља и обрађује податке, у циљу праћења спровођења јавне политике, односно прописа, вредновања постигнутих ефеката, исхода и резултата, те преиспитивања јавне политике, односно прописа, као и утврђивања да ли је потребно увести одређене измене.

Зашто је анализа ефеката важна? Анализа ефеката јавних политика је процес који доносиоцима одлука омогућава да идентификују потенцијалне позитивне и негативне, директне и индиректне ефекте које мере за спровођење јавних политика могу да произведу, како би се јавне политике и прописи формулисали на такав начин да се потенцијални негативни ефекти сведу на најмању могућу меру, узроци постојећих проблема отклоне, а жељене промене и зацртани циљеви постигну на што ефикаснији начин. **Анализа ефеката омогућава руководиоцима да управљају на основу резултата и чињеница.**

То је механизам који осигурава утврђивање ефикасних јавних политика, и то кроз аналитичан и партиципативан поступак, заснован на подацима, чињеницама и свеобухватним консултацијама, омогућавајући што ширу подршку за спровођење јавне политике, односно прописа већ на почетку. На овакав начин, **анализа ефеката подржава процес одлучивања и управљања (променама) у јавној управи.**

Да ли се детаљна анализа ефеката спроводи сваки пут када се утврђује одређена јавна политика, односно пропис? Одлука о обиму спровођења ex-ante анализе ефеката, односно одлука о томе да ли треба спроводити основну или детаљну анализу ефеката јавне политике, односно прописа, доноси се у зависности од сложености и опсега мера садржаних у документу јавне политике, односно решења садржаних у пропису. Одлука о сложености и опсегу мера доноси се уз поштовање Начела пропорционалности (сразмерности) и предострожности.

- **Принцип пропорционалности** указује на то да обим анализе ефеката јавне политике, односно прописа треба да одговара величини ефеката које ће произвести. Што је јавна политика значајнија (или мере којима ће се јавна политика спроводити), односно што је пропис значајнији (на пример, има утицај на велики број грађана или привредних субјеката), то су потенцијални ефекти већи, а то захтева детаљну ex-ante анализу ефеката.

● **Принцип предострожности** указује на то да обим анализе ефеката јавне политике, односно прописа треба да одговара природи (значају) ефеката које ће произвести. Детаљну ех-ante анализу потребно је спровести код свих јавних политика и прописа којима се јавне политике спроводе, а тичу се осетљивих питања, као што су: животна средина, здравље грађана, тржиште, конкуренција, заштита потрошача и др.

Алат за оцену сложености и опсега мера садржаних у документу јавне политике, односно решења садржаних у пропису је Тест нивоа утицаја и приоритета јавне политике која се утврђује, односно прописа који се усваја. Овај тест детаљно је регулисан Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

ПРЕДУСЛОВИ ЗА КВАЛИТЕТНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА

Да би анализа ефеката послужила као објективна основа за доношење информисаних и на подацима утемељених одлука, потребно је обезбедити одређене предуслове:

- Реално планирање спровођења анализе ефеката и израде документа јавне политике, односно прописа;
- Квалитетне податке;
- Одговорност за извршену анализу ефеката на три нивоа: на нивоу радне групе, унутрашње јединице органа јавне управе и на нивоу државног службеника;
- Добру координацију;
- Јасно дефинисани проблем, жељене промене и циљеве, као и мере/опције за достизање жељених промена и циљева;
- Сагледавање свих циљних група и заинтересованих страна и укључивање истих у процес консултација.

Анализа ефеката не мора се спроводити приликом израде:

- Закона о буџету Републике Србије;
- Докумената јавних политика и прописа којима се ублажавају или отклањају последице катастрофа, елементарних и других непогода и ванредних околности;
- Докумената јавних политика и прописа који су од значаја за одбрану, односно безбедност земље и њених грађана;
- Прописа у делу у којем се врши њихово усаглашавање са већ усвојеним законом (правно-техничко усаглашавање са већ усвојеним прописима), при чему се, приликом израде новог прописа, користе налази спроведене анализе ефеката за већ усвојени закон;
- Акционог плана којим се спроводи плански документ који је усвојен у року од 90 дана од дана усвајања тог планског документа.

Поред обавезе објављивања отпочињања рада на документу јавне политике (објављивањем обавештења на својој интернет страници и порталу е-Управа у случају да је предлагач документа јавне политике - орган државне управе), надлежни предлагачи докумената јавних политика имају и обавезу представљања налаза спроведене ex-ante анализе ефеката јавне политике и резултата ex-post анализе ефеката већ спроведених јавних политика, и то у оквиру самог документа јавне политике, како би Влада РС имала релевантне податке за доношење одлуке по том питању и како би јавност била упозната са разлозима доношења тог документа. Органи државне управе су, такође, дужни да приликом израде прописа представе налазе спроведене анализе ефеката прописа на својој интернет страници, док почетак рада на пропису објављују у складу са законом којим се уређује државна управа. Налази спроведене анализе ефеката за прописе се представљају у посебном документу (извештај о спроведеној анализи ефеката).

Надлежни предлагач је дужан да налазе спроведене анализе ефеката, који, по правилу, треба да буду саставни део предлога документа јавне политике, објави на својој интернет страници у интегралном облику најкасније на дан отпочињања јавне расправе.

После завршетка јавне расправе, надлежни предлагач је дужан да ажурира документ јавне политике и налазе спроведене анализе ефеката у складу са резултатима те расправе и да ажурирану верзију тог документа и налаза објави на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе - тај документ и налаз објављује и на порталу е-Управа, најкасније седмог радног дана пре подношења тог документа надлежном доносиоцу на разматрање и усвајање.

Обавеза органа државне управе да прибаве мишљење Републичког секретаријата за јавне политике о потпуности и квалитету спроведене анализе ефеката

Републички секретаријат за јавне политике, као орган државне управе надлежан за контролу квалитета спроведених анализа ефеката докумената јавних политика и прописа, усмерава предлагача на који начин и до ког нивоа детаљности треба да спроведе ex-ante анализу ефеката и представи добијене резултате.

Приликом достављања Влади на усвајање израђеног документа јавне политике, који мора да садржи и налазе спроведене анализе ефеката, надлежни предлагач који је орган државне управе дужан је да достави и мишљење Републичког секретаријата за јавне политике о потпуности и квалитету спроведене анализе ефеката, као и процену финансијских ефеката на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем.¹²

¹² „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017 и 95/2018.

● **Анализа опција/мера јавних политика и избор оптималног решења**

Већ је наведено да се суштински део ex-ante анализе ефеката огледа у анализи ефеката могућих опција односно мера за решавање уочених проблема и постизање жељених циљева јавне политике. Како би доносиоци одлука имали могућност правог избора, потребно је идентификовати минимално две изводљиве опције и за њих спровести детаљну анализу потенцијалних ефеката.

У циљу што боље и свеобухватније анализе ефеката опција, треба спровести и анализу ефеката status quo опције (опције „не радити ништа“). Анализа ефеката status quo опције подразумева анализу ефеката већ усвојених јавних политика и прописа, као и процену у ком правцу ће се развијати ситуација у конкретној области планирања и спровођења јавних политика ако се не буде интервенисало на било какав начин. Стога је анализа ефеката status quo опције важна јер она даје одговор на питање да ли је уопште потребно интервенисати у одређеној области.

Посебну пажњу приликом спровођења анализе опције status quo треба усмерити на анализу узрока проблема. Наиме, у ситуацији када нека област претходно није обухваћена документима јавних политика и/или није регулисана, треба имати у виду да интервенција можда није ни потребна и да само тржиште може наћи ефикасно решење, као и да интервенција (нарочито регулаторна) може довести и до погоршања постојеће ситуације. Када је област већ обухваћена документом јавне политике и/или је иста регулисана, могуће је да је проблем настао као последица претходне интервенције, односно да се он може елиминисати укидањем односно изменама постојећих прописа или ефикаснијим спровођењем докумената јавних политика и постојећих прописа.

Анализа других могућих опција подразумева анализу различитих мера јавне политике.

Мере јавних политика

Мера јавне политике јесте скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања општег или посебног циља, односно жељеног учинка јавне политике.

Мере за постизање циљева јавних политика, тј. спровођење жељених промена по својој природи могу бити:

● **Регулаторне**, у које спадају прописи и други општи акти. Регулаторне мере су примењиве када је потребно да се успоставе или измене обавезујући стандарди и/или правила којима се уређују друштвени односи.

Регулаторне мере се примењују у случајевима проблема са високим степеном ризика и/или знатним ефектима на здравље и безбедност људи; потребе уједначеног, односно стандардизованог приступа од стране свих заинтересованих страна а који се може обезбедити искључиво прописом или другим општим актом, односно санкцијом за непоступање у складу са прописаном нормом, као и у случају раније неуспешне праксе и неефикасности других мера јавне политике.

Ако анализа ефеката укаже на то да је регулаторна мера оптимално решење или једна од мера које заједно чине оптимално решење, предлагач је у обавези да размотри укидање прописа за које се показало да су неефикасни или штетни, и да избегава увођење непотребних или превеликих обавеза грађанима и привредним субјектима (нпр. непотребно административно оптерећење).

● **Подстицајне**, у које спадају: фискалне мере (субвенције, директна финансијска давања, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере.

Подстицајне мере су примењиве када се конкретан циљ може постићи, односно када се на узроке кључног идентификованог проблема може утицати променом цена и/или фискалних оптерећења.

● **Информативно едукативне**, у које спадају информационе и образовне кампање, дистрибуција публикација, образовни програми и сличне активности.

Информативно едукативне мере су примењиве када је потребно:

-Подићи ниво свести о жељеној промени и начину њеног спровођења, односно о потреби и начину превазилажења постојећег проблема, укључујући и потребу промене понашања одређене циљне групе у односу на коју се спроводи јавна политика или пропис, као и када је потребно

-Подићи ниво знања и на тај начин омогућити циљним групама и осталим заинтересованим странама да своје одлуке доносе на основу боље информисаности (нарочито у областима као што су здравство, заштита животне средине, саобраћај и сл.);

● **Институционално управљачко организационе**, у које спада успоставање нових, укидање постојећих институција или прерасподела већ расположивих ресурса у постојећим институцијама (кроз промену организационе структуре, промену броја и компетенција запослених, и др.)

(као што су: државни органи и организације, органи и организације јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, јавне агенције, јавна предузећа и други имаоци јавних овлашћења и др.).

Институционално управљачко организационе мере су примењиве када постојећа организациона структура не обезбеђује ефикасно функционисање тих институција, односно спровођење других врста мера предвиђених документима јавних политика.

● **Обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему**, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.)

Ове мере су примењиве када се конкретан циљ може постићи, односно када се на узроке кључног идентификованог проблема може утицати обезбеђењем добара и пружањем услуга.

Када се спровођење било које друге мере, осим регулаторне, осигурава усвајањем прописа, таква мера не спада у регулаторне мере, нити је због тога треба сматрати комбинацијом различитих мера. Како би се такви прописи, односно други општи акти издвојили од регулаторних мера којима се друштвени односи уређују на општи и трајан начин, третирају се као активности које се предузимају ради спровођења друге врсте мера, а не као регулаторне мере.

Приликом идентификације могућих мера јавних политика, потенцијалних ефеката које ће те мере проузроковати у пракси примене и избора оптималног решења, потребно је консултовати заинтересоване стране, те вршити упоредне анализе решења сличних проблема у другим земљама (идеално у оним које могу да се пореде са Републиком Србијом у погледу величине, економских, друштвених и других карактеристика).

Пример: Мере

Доношење закона којим се уређује безбедност на путевима представља регулаторну меру, јер се овим законом уређују стандарди које, између осталог, сви возачи моторних возила морају да поштују у току вожње (исправност моторних возила, поштовање предвиђених брзина, везивање појасева, и др.).

Измене и допуне закона којим се уређује опорезивање акцизама не представља регулаторну меру по својој природи ако је циљ јавне политике смањити број оболелих од рака плућа кроз повећање акциза на цигарете и цигаре, повећање њихових цена на бази повећања акциза, те кроз смањење потрошње цигарета и цигара по том основу. Измена и допуна овог закона представља подстицајну меру чија се суштина огледа у демотивацији пушача да купују скупље цигарете и цигаре.

Избор оптималне опције у пракси ретко значи избор само једне од разматраних мера, јер углавном постоји више од једног начина да се постигне одређени циљ. Стога, оптимално решење углавном представља комбинацију разматраних мера, на пример, регулаторних и нерегулаторних мера које су алтернатива регулацији - попут подстицајних, информативно едукативних и других мера.

Када се донесе одлука о најбољем начину деловања како би се постигле жељена промена и циљ, приступа се утврђивању јавне политике кроз израду документа јавне политике. Узимајући у обзир опсег питања која треба решити, те време потребно да се постигне промена односно циљ, доноси се одлука о томе да ли је најбоље израдити стратегију, концепт политике, програм и/или акциони план.

Контролна листа питања за утврђивање да ли је анализа ефеката спроведена на адекватан начин:

- Да ли је одлука о томе да ли је потребно урадити основну или детаљну анализу ефеката јавне политике, односно прописа донета на бази Теста утицаја, односно - на основу принципа пропорционалности и предострожности?
- Да ли је промена дефинисана на правилан начин?
- Да ли су циљеви који се желе постићи дефинисани тако да буду SMART (Specific - прецизни, Measurable - мерљиви, Achievable – прихватљиви/достижни, Relevant – релевантни/реални, Time-oriented – временски одређени)?
- Да ли су општи и посебни циљеви јавне политике усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?
- Да ли је идентификован и анализиран адекватан број опција?
- Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?
- Да ли је спроведена адекватна анализа финансијских ефеката?
- Да ли је спроведена адекватна анализа економских ефеката?
- Да ли је спроведена адекватна анализа ефеката на друштво?
- Да ли је спроведена адекватна анализа ефеката на животну средину?
- Да ли је спроведена адекватна анализа управљачких ефеката?
- Да ли је спроведена адекватна анализа ризика?

● Да ли је спроведена детаљна анализа ефеката у односу на родну равноправност и микро, мале и средње привредне субјекте, у случајевима када резултат теста родне равноправности, односно утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте указују на потребу детаљне анализе у том сегменту?

Приликом спровођења анализе ефеката, посебну пажњу руководиоци треба да посвете анализи ризика. Наиме, пре свега је неопходно да се за спровођење изабране опције обезбеди подршка свих кључних циљних група и осталих заинтересованих страна, као и да се има у виду ако нека од заинтересованих страна не подржава спровођење изабране опције. У склопу тога је потребно сагледати да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (пре свега, за Народну скупштину, Владу, државне органе и др.). Такође, потребно је обезбедити довољна финансијска средства за спровођење изабране опције. Потребно је сагледати и све остале могуће ризике по спровођење изабране опције.

Контролна листа питања за утврђивање да ли је анализа ефеката спроведена на адекватан начин:

- Финансијски ефекти (укључујући ефекте на јавне приходе и расходе, и међународне финансијске обавезе);
- Економски ефекти (ефекти на привредне субјекте, поједине привредне гране, конкурентност привредних субјеката, трансфер технологија и примену иновација, друштвено благостање и његову расподелу, запошљавање, квалитет и статус радне снаге);
- Ефекти на друштво (ефекти на различите категорије друштва и нарочито на осетљиве категорије, тржиште рада, запошљавање и услове за рад, цене и животни стандард становништва, промену социјалне ситуације у некој општини или округу, висину и обухват социјалних давања, промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, а посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе, ефекти у погледу дискриминације);
- Животну средину (укључујући и ефекте на здравље људи);
- Управљање у јавној управи (укључујући: и ефекте на организацију и управљање у јавној управи и институционалне промене, капацитете за спровођење одабраних мера, ефекте на безбедност и владавину права, одговорност и транспарентност рада јавне управе).

● Консултације

Један од кључних разлога за израду и доношење Закона о планском систему РС била је и потреба поспешивања консултативног процеса у поступку израде и доношења докумената јавних политика и прописа. Надлежни предлагачи докумената јавних политика и прописа дужни су да, током

КОНСУЛТАЦИЈЕ

Консултације омогућавају транспарентан и недискриминаторан процес креирања јавних политика и прописа, боље разумевање проблема у раним фазама, његово јасније дефинисање, као и боље разумевање предложених решења, лакше сагледавање могућих опција, могућност тестирања одређене опције јавне политике кроз дискусију са циљним групама и осталим заинтересованим странама, добијање специфичних података и побољшавање квалитета анализе ефеката јавних политика и прописа, боље сагледавање потреба циљних група и заинтересованих страна.

Коначно, консултације са циљним групама и осталим заинтересованим странама омогућавају смањење ризика од појаве непредвиђених негативних последица које могу настати током примене документа јавних политика и прописа. На овај начин се побољшава спроводивост коначних предлога докумената јавних политика и прописа, и стварају се услови за лакше праћење и вредновање постигнутих учинака јавних политика и прописа.

процеса израде јавних политика и прописа, тј. током спровођења ex-ante анализе ефеката, спроводе консултације са циљним групама које ће бити под утицајем мера конкретне јавне политике и заинтересованим странама које имају интерес у вези са мерама јавних политика. **Дакле, оно што је обавеза надлежног предлагача јесте да омогући учешће свим циљним групама и заинтересованим странама у процесу консултација, и да их мотивише да се у што већем броју одазову позиву да буду консултовани.**

Како би се омогућило квалитетно учешће заинтересоване јавности, и прикупиле што је могуће квалитетније сугестије, треба оставити довољно времена циљним групама и осталим заинтересованим странама за припрему коментара и сугестија на предложеној тему. Стога је обавеза предлагача да на време објави почетак рада на документу јавне политике, односно пропису. Рокове консултација је потребно утврдити тако да се омогући учесницима консултација да спроведу интерне консултације и утврде аргументе за давање препорука за унапређење докумената јавних политика, односно прописа. Из овог разлога је од изузетног значаја благовремено испланирати процес консултација,

метод консултација, спектар тема које ће бити предмет консултација, и време које је потребно и довољно за процес консултација.

У зависности од обухвата документа јавне политике, односно прописа, у процес консултација се укључују циљне групе и остале заинтересоване стране из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представници државних органа, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та политика, односно пропис.

Такође, пожељно је да предлагач документа јавне политике, односно прописа у радну групу за израду документа јавне политике, односно прописа именује представнике циљних група и осталих заинтересованих страна, како би се обезбедио континуитет консултација са заинтересованом јавношћу и осигурало да су све суштинске сугестије узете у обзир, а сам документ јавне политике, односно пропис - резултат сарадње са свим заинтересованим странама. Ако се ради на међусекторским документима јавних политика, односно међусекторским прописима са значајним ефектима, орган државне управе који је предлагач, у радну групу треба да именује и представнике државних органа који су надлежни за те ресоре.

На који ће начин консултације бити спроведене, односно избор метода (технике) консултација, зависи, пре свега, од проблема који се решава, његовог значаја и обима, циља који се жели постићи, расположивих ресурса (нарочито времена), као и доступности циљних група и осталих заинтересованих страна да учествују у процесу консултација. Најчешће коришћене технике консултација јесу: фокус групе, округли столови, полуструктурирани интервјуи, панели, анкете, прикупљање писаних коментара.

Консултације о документу јавне политике који се доноси у вези са процесом преговора о приступању РС Европској унији

Ако се ради о документу јавне политике који се доноси у вези са процесом преговора о приступању Републике Србије Европској унији, орган државне управе консултације спроводи у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Предлагач документа јавне политике, односно прописа има обавезу да разматра све сугестије које током консултација износе циљне групе и остале заинтересоване стране.

Надлежни предлагач је, такође, дужан да информише учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису уважене и укључене у документ јавне политике, односно пропис.

Поред тога, надлежни предлагач је дужан да, по завршеним консултацијама, информације о спроведеним консултацијама (податке о: консултованим странама; времену, обиму и методима консултација; питањима која су била предмет консултација; примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање; утицају резултата консултација на избор мера из документа јавних политика) објави на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација.

Јавна расправа

Надлежни предлагач је дужан да пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике, спроведе јавну расправу о том документу, започињући процес јавне расправе објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на својој интернет страници, а ако је предлагач орган државне управе - и на порталу е-управе.

Надлежни предлагач је такође дужан да припреми и извештај о спроведеној јавној расправи, обухватајући информације о томе које су циљне групе и заинтересоване стране учествовале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено.

РАЗЛИКА ИЗМЕЂУ КОНСУЛТАЦИЈА И ЈАВНЕ РАСПРАВЕ

Консултације се спровode пре и током утврђивања јавне политике и израде нацрта документа јавне политике, као и пре и током израде нацрта прописа. Сврха консултација је да се од заинтересованих страна и циљних група прикупе подаци и информације неопходни за спровођење анализе ефеката, у циљу дефинисања оптималних мера јавне политике, односно решења у прописима.

Јавна расправа се спроводи непосредно пре усвајања документа јавне политике, односно прописа. Сврха јавне расправе је да целокупну јавност, а нарочито субјекте на које се односе мере јавне политике, односно обвезнике поступања по пропису, упозна са

Надлежни предлагач је дужан да извештај о јавној расправи објави на својој интернет страници, а ако је у питању орган државне управе – и на порталу е-Управа, најкасније у року од 15 дана од дана завршетка јавне расправе.

текстом нацрта, у циљу прикупљања примедба и сугестија за финалне интервенције на тексту, као и благовремене припреме за спровођење.

Постоје и конкретни случајеви када се јавна расправа не спроводи, и то у случају:

- Докумената јавних политика за које спровођење анализе ефеката није обавезно;
- Потребне хитног доношења, односно измена важећих докумената јавних политика на локалном нивоу, у циљу спровођења јавних политика усвојених на републичком нивоу, односно усаглашавања са тим политикама;
- Потребне хитних измена важећих докумената јавних политика на републичком нивоу, као и у случају мањих измена акционог плана којим се мењају активности у циљу реализације раније утврђених мера јавне политике, ако сагласност за то да надлежни одбор Владе.

Јавна расправа о нацртима закона и других прописа спроводи се у складу са законом који уређује државну управу.

Предлагач документа јавне политике финално образлаже ток и резултате консултативног процеса у оквиру самог документа јавне политике. Ако се приликом израде документа јавне политике не спроводи анализа ефеката, информације о резултатима спроведених консултација прилажу се уз предлог документа јавне политике, као посебан прилог.

Извештај о спроведеној јавној расправи о документу јавне политике прилаже се уз предлог документа јавне политике. У случају израде прописа, обрађивач прописа информације о спроведеном процесу консултација и јавне расправе представља у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката прописа, али је дужан да изради и извештај о спроведеној јавној расправи, у складу са законом који уређује државну управу.

Контрола потпуности и квалитета спроведених анализа ефеката од стране Републичког секретаријата за јавне политике

Ex-ante анализе ефеката које су спровели органи државне управе подлежу контроли од стране Републичког секретаријата за јавне политике. Наиме, као што је већ наведено, органи државне управе дужни су да, у оквиру својих предлога докумената јавних политика и нацрта прописа које достављају Влади на усвајање, доставе и налазе спроведених анализа ефеката тих јавних политика и прописа, као и мишљење Републичког секретаријата за јавне политике о потпуности и квалитету спроведене анализе ефеката. У изузетном случају, када надлежни предлагач доставља Влади предлог документа јавне политике или нацрт прописа без спроведене анализе ефеката, дужан је да обавезно достави и образложење зашто сматра да таква анализа није потребна, као и претходно прибављено мишљење Републичког секретаријата за јавне политике да такву анализу није било потребно спровести.

Контроли спровођења анализе ефеката од стране Републичког секретаријата за јавне политике, пре њиховог усвајања од стране Владе, подлежу, дакле, и сви нацрти закона и други прописи којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица. Када је, у складу са законом који уређује државну управу, орган државне управе у обавези да изради полазне основе за припрему нацрта закона, полазне основе такође садрже анализу ефеката закона. Приликом израде других прописа, органи државне управе дужни су да спроводе ex-ante анализу ефеката, да представе налазе спроведених анализа ефеката прописа на својој интернет страници и да спроведу консултације.

Орган државне управе је дужан да уз предлог документа јавне политике и прописа достави и процену финансијских ефеката на буџет, у складу са законом који уређује буџетски систем.

Контролна листа питања за утврђивање да ли су процес консултација и јавна расправа спроведени на адекватан начин:

- Да ли је омогућено свим циљним групама на које директно утичу мере из документа јавне политике, односно прописа, и свим заинтересованим странама које имају интерес у вези са тим мерама - да узму учешће у процесу консултација?
- Да ли су размотрене све сугестије које су изнете током консултација?

- Да ли су учесници консултација информисани о резултатима спроведених консултација, посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису уважене и укључене у документ јавне политике, односно пропис?
- Да ли су информације о спроведеним консултацијама објављене на интернет страници предлагача документа јавне политике, односно обрађивача прописа, и то најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација?
- Да ли је спроведена јавна расправа о документу јавне политике, односно пропису?
- Да ли је објављен јавни позив за учешће у јавној расправи о документу јавне политике, односно пропису, са програмом јавне расправе?
- Да ли је јавна расправа за документ јавне политике (укључујући достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику) трајала најмање 20 дана?
- Да ли је извештај о спроведеној јавној расправи састављен, укључујући и информације о томе које су циљне групе и заинтересоване стране учествовале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено?
- Да ли је извештај о спроведеној јавној расправи објављен и то најкасније у року од 15 дана од дана завршетка јавне расправе?

● Спровођење, праћење и вредновање

Јавне политике се спроводе кроз спровођење мера и активности утврђених документима јавних политика и другим планским документима. Субјект који је документом јавне политике задужен за спровођење конкретне мере, односно активности, ту меру, односно активност детаљно разрађује кроз свој средњорочни и финансијски план, у циљу осигурања потпуне примене сваке предвиђене активности, односно мере.

Спровођење мера и активности прати се у складу са механизмом који је одређен самим документом јавне политике или другим планским документом који је предмет праћења.

Праћење спровођења јавних политика и прописа омогућава да утврдимо:

- Да ли се планирани (крајњи) исходи и (излазни) резултати остварују по плану и ефикасно;
- Који ризици се јављају или очекују у остварењу исхода и резултата;
- Које одлуке треба донети у случају одступања од планираног, као и
- Да ли су планирани и остварени исходи и резултати и даље релевантни за остваривање очекиваних ефеката.

Праћење спровођења конкретних мера и активности врши се преко квантитативних и квалитативних **показатеља за мерење учинака јавних политика (исхода, резултата и ефеката)**, дефинисаних одговарајућим документом јавне политике, односно акционим планом донетим уз тај документ или другим планским документом.

Показатељи учинка су квантитативни или квалитативни параметри који се дефинишу ради праћења степена постизања општих или посебних циљева јавне политике, у односу на почетне вредности тих параметара.

Показатељима учинка се мери успех у остварењу жељене промене између почетног стања и стања након спровођења мера јавне политике у виду ефеката, исхода и резултата, односно остварење утврђених циљева, као и ефикасност и ефективност спровођења јавних политика.

Показатељи учинка се обавезно дефинишу током израде документа јавне политике, односно прописа, и то - приликом дефинисања циљева јавне политике и мера за њихово спровођење, како би се благовремено планирао процес обезбеђења података неопходних за праћење остварења утврђених циљева.

Показатељи учинка треба да буду конкретни, мерљиви, прихватљиви (достижни), реални и временски одређени. Показатељи учинка треба да буду квантитативно изражени, а само изузетно, када није могуће формулисати квантитативне показатеље учинка, морају се формулисати квалитативни показатељи учинка. Такође, приликом дефинисања показатеља учинка, кад год је то могуће, пожељно је водити рачуна о родној равноправности, употребом родно осетљивих показатеља, као и о другим вредностима заштићених законом.

ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Праћење спровођења јавних политика јесте прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно њихових мера и активности, како би се утврдило да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно, као и да ли се остварују утврђени циљеви.

Показатељи учинка могу бити:

- Показатељи ефеката (на нивоу општег циља јавне политике);
- Показатељи исхода (на нивоу посебног циља јавне политике);
- Показатељи резултата (на нивоу мера јавне политике).

У зависности од природе јавне политике, могу се дефинисати и показатељи учинка на нивоу активности.

За сваки од идентификованих и дефинисаних показатеља учинка, неопходно је дефинисати и извор провере односно података на основу којих ће се мерити ефикасност и ефективност спровођења јавних политика, односно пратити остварење утврђених циљева.

Дефинисање јасних и поузданих показатеља учинака на основу којих ће се мерити остварење зацртаних циљева је, дакле, предуслов за ефикасно праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика.

Пример: Показатељи учинака и веза са циљевима јавних политика

Показатељи резултата су показатељи на нивоу мера јавних политика. Показатељи резултата мере број за који је одређена мера јавне политике везана, односно конкретне резултате (производе, услуге, капитална добра и др.), на пример:

- Број бесплатних уџбеника који су додељени учесницима, број издатих грађевинских дозвола, број километара изграђеног или поправљеног пута, број превезених путника и број тона превезеног терета.

Показатељи исхода су показатељи на нивоу посебног циља јавне политике. Показатељи исхода мере промене у понашању, вештинама, способностима или конкретним учинцима које треба заједно да доведу до остварења општег циља, а које су настале на бази спровођења мера и њихових резултата, на пример:

- Повећана стопа ученика који завршавају школу, повећање ранга Републике Србије на међународним листама конкурентности, смањење броја саобраћајних незгода, повећање броја возова и аутобуса који стижу на време.

Показатељи ефеката су показатељи на нивоу општег циља јавне политике. Показатељи ефеката мере дугорочне промене настале у односу на полазно стање у конкретној области планирања и спровођења јавних политика, односно дугорочан утицај на нивоу друштва у области на коју та политика делује, на пример:

- Повећање нивоа писмености, конкурентности, безбедности на путевима, ефикасности функционисања транспорта.

Показатељи ефеката, дакле, показују да ли је општи циљ остварен. Показатељи исхода процењују да ли су посебни циљеви остварени. Показатељи резултата мере начин на који остварење мера јавне политике доприноси остварењу посебних циљева, а тиме и остварењу општег циља јавне политике.

ВРЕДНОВАЊЕ УЧИНАКА

Вредновање учинака јавних политика јесте оцењивање ефикасности и ефективности јавне политике која се спроводи, односно која је спроведена, њених учинака на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења спровођења, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно како би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене.

Као основно средство за вредновање учинака јавних политика користи се *ex-post* анализа ефеката. Надлежни предлагач спроводи *ex-post* анализу ефеката јавне политике у циљу вредновања учинака усвојене и спроведене јавне политике и прописа, односно оцене релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости јавне политике и прописа, у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, односно ревизије и даљег планирања.

Ex-post анализа ефеката се спроводи у циљу анализе и оцене постигнутих ефеката:

- Већ усвојених докумената јавних политика, односно прописа;
- Када је донета одлука да се изради нови документ јавне политике (јер је, нпр., истекао рок важења претходног документа или конкретна област планирања и спровођења јавних политика није покривена документом јавне политике), односно пропис (на пример, када одређена област није регулисана), при чему се анализирају ефекти важећих и истеклих докумената јавних политика и прописа како у конкретној области планирања и спровођења јавних политика, тако и у другим областима које утичу на конкретну област.

ПРАЋЕЊЕ

Показује да ли се резултати мера јавних политика остварују
Повезује уложене ресурсе и активности са излазним резултатима мера јавних политика
Упоредије циљне вредности и остварени напредак помоћу дефинисаних показатеља учинка
Омогућава контролу квалитета утврђивања и спровођења јавних политика
Констатује постигнути напредак, упозорава на проблеме у спровођењу и омогућава реално извештавање Владе, Скупштине и других органа јавне управе и јавности

ВРЕДНОВАЊЕ

Омогућава закључак о томе да ли су очекивани исходи и ефекти, односно циљеви јавних политика остварени (ефикасност)
Омогућава увид у то да ли су активности/ мере релевантне за остварење исхода и ефеката политика (релевантност и ефективност)
Анализира ефикасност процеса спровођења
Истражује неочекиване ефекте на све циљне групе и заинтересоване стране на које јавна политика утиче
Указује на значајна постигнућа, утврђује потребу за корективним мерама и омогућава боље управљање квалитетом јавних политика (одрживост)

Зашто су праћење спровођења и вредновање битни? На тај начин долазимо до објективне оцене да ли су циљеви које документ јавне политике, односно пропис треба да постигне испуњени и у којој мери.

Праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика и прописа спроводи се уз узимање у обзир података и информација добијених од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера односно активности јавних политика, као и података и информација које су прибављене из других извора, а које се односе на учинке тих јавних политика и прописа. У овом процесу, улога руководиоца је пресудна, с обзиром на то да су они одговорни за организацију ових послова.

Слика 4. Однос праћења спровођења и вредновања



Контролна листа питања за утврђивање разлога због којих циљеви нису испуњени или су делимично испуњени:

- Да ли је проблем био тачно дефинисан?
- Да ли су идентификовани сви кључни узроци проблема?
- Да ли су циљеви били SMART или су преамбициозни и нереални?
- Да ли су циљеви из документа јавне политике били усаглашени са циљевима из хијерархијски виших докумената јавних политика и других већ постојећих докумената јавних политика?
- Да ли је јавна политика добро осмишљена, односно да ли је документ јавне политике, односно пропис одговарајућег квалитета?
- Да ли су мере јавне политике реално испланиране?
- Да ли је документ јавне политике, односно пропис ефикасно и континуирано спровођен?
- Да ли је тело надлежно за спровођење имало потребне капацитете за спровођење?

Извештавање

Сврха праћења спровођења и вредновања учинака је омогућавање бољег управљања планским системом, контрола квалитета рада и постигнутих резултата, те учење кроз процес управљања јавним политикама. Међутим, како би се омогућило подстицање одговорности доносилаца одлука кроз усмеравање одлука у процесу управљања јавним политикама и омогућавање бољег разумевања донетих одлука, неопходно је успоставити ефикасан систем извештавања, а руководиоци у овом делу имају кључну улогу.

Законом о планском систему РС предвиђена је обавеза извештавања о:

- Спровођењу средњорочних планова;
- Резултатима спровођења докумената јавних политика;
- Резултатима спровођења Акционог плана за спровођење Програма Владе;
- Раду Владе РС.

ИЗВЕШТАВАЊЕ О РЕАЛИЗАЦИЈИ И УЧИНЦИМА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Извештавање о реализацији и постигнутим учинцима јавних политика јесте објективно, потпуно, проверљиво и благовремено обавештавање циљних група, осталих заинтересованих страна и свих укључених страна одговорних за планске документе о спровођењу усвојених планских докумената и постигнутим учинцима јавних политика.

Обвезници средњорочног планирања у обавези су да израде извештај о спровођењу својих средњорочних планова за претходну фискалну годину до 15. марта текуће године. Извештај о спровођењу средњорочног плана садржи информације и податке о резултатима спровођења активности и мера из средњорочног плана, реферишући се на појединачне документе јавних политика у периоду за који се извештава.

Ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко Републичког секретаријата за јавне политике, о резултатима спровођења тог документа, односно о ех-рост анализи ефеката јавне политике утврђене тим документом и то, у случају:

- Стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене стратегије, односно заједно са документом јавне политике којим се замењује тај документ, ако се подноси Влади на усвајање пре истека тог рока;
- Програма, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене програма, осим ако је уз програм донет акциони план по коме се врши извештавање, у ком случају се извештавање о спровођењу програма врши најкасније шест месеци након истека примене, као и по истеку треће календарске године од усвајања ако је програм донет за период дужи од три године;
- Концепта политике, најкасније 60 дана након истека рока за његову реализацију;
- Акционог плана, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања. Ако су одступања од рокова предвиђених акционим планом значајна или се установи да неке од мера и/или активности нису правилно дефинисане, орган државне управе је дужан да наведе и образложи разлоге због којих су настала одступања у вези са спровођењем тог документа и ако оцени да постоји потреба за тим, предложи измене и допуне акционог плана.

По потреби, а на захтев Владе, орган државне управе дужан је да извештава Владу о резултатима спровођења документа јавне политике, преко Републичког секретаријата за јавне политике, и ван горе наведених рокова. Коначно, органи државне управе су у обавези да извештавају Владу о резултатима спровођења Годишњег плана рада Владе.

Обавеза сарадње органа државне управе са Републичким секретаријатом за јавне политике у поступку извештавања

Републички секретаријат за јавне политике, на захтев Владе, вреднује учинке спровођења појединих докумената јавних политика на основу информација и података прикупљених од органа државне управе и из других релевантних извора. Такође, Републички секретаријат за јавне политике овлашћен је да извести Владу ако се одређени документи јавних политика не спроводе или постоји међусобна неусклађеност докумената јавних политика.

С обзиром на то да је у спровођење докумената јавних политика најчешће укључено више органа државне управе и других институција и организација, у циљу обезбеђења ефикасног и потпуног извештавања, Закон о планском систему РС уређује обавезу субјеката који су документом јавне политике задужени за спровођење конкретних мера и/или активности, да на захтев предлагача тог документа или Републичког секретаријата за јавне политике, известе тај орган о резултатима спровођења конкретних мера и/или активности.

Органи државне управе у обавези су да извештавају Републички секретаријат за јавне политике и о реализацији Акционог плана за спровођење Програма Владе.

Сви горе наведени извештаји достављају се, односно објављују се преко Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења и извештавање.

● Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање

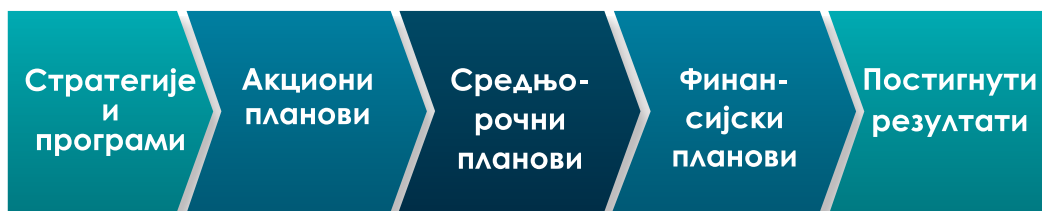
Потреба повезивања постојећих информационих система у јавној управи у погледу планирања, спровођења, праћења спровођења, вредновања учинака и извештавања о постигнутим учинцима планских докумената, са једне стране, и са друге стране - буџета на нивоу Владе, потреба њихове даље надоградње, али и потреба за бољом координацијом са локалним властима у процесу управљања системом јавних политика, идентификована је као једно од значајних питања у планском систему.

Стога је Законом о планском систему предвиђено успостављање **Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање** (у даљем тексту: ЈИС). У питању је

јединствени електронски систем у који учесници у планском систему уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове и уз помоћ којег извештавају по различитим основама.

ЈИС обезбеђује везу између садржаја јавних политика, средњорочних планова корисника буџетских средстава надлежних за спровођење мера јавних политика и њихових финансијских планова, као и постигнутих резултата у односу на дефинисане показатеље учинка, јер се кроз ЈИС прате и статистичке вредности показатеља учинака. На овај начин, ЈИС представља практичан алат за лакше и брже праћење спровођења докумената јавних политика и благовремено извештавање о оствареним циљевима.

Слика 5. Садржина ЈИС-а



Процеси обухваћени ЈИС-ом и елементи процеса

Планирање јавних политика

- Дефинисање циљева, мера, активности акционих планова докумената јавних политика и докумената развојног планирања;
- Дефинисање показатеља учинака;
- Унос циљаних (планираних) и полазних вредности показатеља;
- Финансијско планирање као саставни део планирања јавних политика (укључујући: процену финансијских средстава потребних за реализацију мера (и активности), повезивање мера (односно активности) са програмским буџетом и издвајање нових иницијатива за приоритетне области финансирања (ПОФ)).

Средњорочно планирање

- Преузимање ставки из акционих планова докумената јавних политика и докумената развојног планирања у средњорочне планове буџетских корисника (структура средњорочних планова аналогна је структури акционих планова);
- Допуна средњорочних планова мерама за унапређење текућег пословања;

● Финансијско планирање као саставни део средњорочног планирања (укључујући: процену финансијских средстава потребних за реализацију мера (и активности), повезивање мера (односно активности) са програмским буџетом и издвајање нових иницијатива за приоритетне области финансирања (ПОФ)).

Праћење спровођења

Извршење планова се прати на годишњем нивоу, при чему органи државне управе уносе податке о оствареним вредностима показатеља. Део података се уноси кроз извештавање у односу на средњорочни план, а остатак кроз извештавање у односу на акционе планове докумената јавних политика.

Извештавање обухвата и унос података о утрошеним финансијским средствима.

Анализа постигнутих учинака

Анализа постигнутих учинака је базирана на вредностима показатеља, а вредности показатеља прате се кроз време.

Мери се: планирано у односу на остварено, напредак у односу на полазну вредност, одступање показатеља у односу на планирану вредност, планирана финансијска средства у односу на утрошена, као и корелација између остварених вредности показатеља и утрошених финансијских средстава.

ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ И ОБАВЕЗА ЊИХОВОГ УСКЛАЂИВАЊА

Као што је већ наведено, врсте планских докумената су:

● **Документи развојног планирања**, који представљају планске документе најширег обухвата и највишег значаја за доносиоца (План развоја, Инвестициони план, Просторни план Републике Србије, други просторни планови и генерални урбанистички план, који су дефинисани законом којим се уређује просторно и урбанистичко планирање, план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе.);

ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ

Плански документ је акт којим учесник у планском систему поставља циљеве, утврђује приоритете јавних политика, односно планира мере и активности за њихово достизање, у оквирима својих надлежности и у вези са својим функционисањем.

- **Документи јавних политика**, који представљају планске документе којим учесници у планском систему, у складу са својим надлежностима, утврђују или разрађују већ утврђене јавне политике (стратегије, програми, концепти политика и акциони планови), и

- **Остали плански документи** (Програм Владе, Акциони план за спровођење Програма Владе, Годишњи план рада Владе, Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) и средњорочни и финансијски планови учесника у планском систему).

Приликом израде и усвајања планских докумената води се рачуна о њиховој усклађености са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и обавезама преузетим у процесу ЕУ интеграција. План развоја и Просторни план Републике Србије морају бити међусобно усклађени. Приликом израде свих других планских докумената води се рачуна о њиховој усклађености са Планом развоја, Просторним планом Републике Србије, Инвестиционим планом и другим планским документима вишег и једнаког значаја.

Приликом израде планских докумената аутономне покрајине води се рачуна и о њиховој усклађености са планским документима усвојеним на републичком нивоу, водећи рачуна о изворним надлежностима аутономне покрајине у домену планирања, прописаних Уставом и законом. Приликом израде планских докумената јединице локалне самоуправе води се рачуна и о њиховој усклађености са планским документима донетим на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине на чијој се територији налазе, водећи рачуна о изворним надлежностима јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине у домену планирања, прописаних Уставом и законом.

Планска документа се, по правилу, усклађују тако што се посебни циљеви преузимају из планских докумената у складу са којим се доносе и постају општи циљеви. Тамо где је то могуће - преузимају се и рокови утврђени за постизање тих циљева.

Закон о планском систему РС предвидео је и **обавезу усклађивања важећих докумената јавних политика**, и то приликом првих наредних измена и допуна тих докумената. Ова обавеза односи се и на усклађивање докумената јавних политика на покрајинском и локалном нивоу.

Плански и програмски документи у процесу приступања Европској унији и коришћења средстава међународне развојне помоћи

Плански документи који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, припремају се у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у складу са потребама које произилазе из процеса приступања. Приликом припреме ових докумената, мора се водити рачуна о усклађености међународних обавеза са националним приоритетним циљевима развоја, те избегавању дуплирања утврђивања јавних политика које су садржане у различитим планским документима.

Плански и програмски документи у вези са коришћењем средстава Европске уније и средстава међународне развојне помоћи припремају се у складу са утврђеним јавним политикама, у складу са упутством које доноси министар задужен за европске интеграције. На програме, пројекте и активности који се финансирају или суфинансирају из расположивих средстава Европске уније и других средстава међународне развојне помоћи, примењују се правила која важе за та средства.

Акциони планови које усваја Влада у процесу преговора о приступању РС Европској унији, израђују се у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању РС Европској унији.

Често се као разлог израде одређене стратегије наводе захтеви који проистичу из процеса европских интеграција. Међутим, Европска унија углавном захтева стратешко уређење, односно **утврђивање праваца деловања и начина за постизање циљева у конкретној области планирања и спровођења јавне политике у предстојећем периоду, а не израду конкретне врсте планског документа. Стога је одговорност на самим органима државне управе, те стога – на руководиоцима, да, крећући, пре свега, од постојећег стратешког и правног оквира у одређеној области, одлуче која врста планског документа је одговарајућа и најбоље решење у конкретном случају.**



Документи јавних политика – Појам, врсте и садржина докумената јавних политика

Закон о планском систему РС уређује захтеве у погледу форме докумената јавних политика, којима се уводе минимални стандарди у погледу обавезне садржине и квалитета докумената јавних политика и омогућује контрола квалитета тих докумената пре њиховог усвајања. Форма докумената јавних политика, такође, обезбеђује њихово правилно позиционирање у правном систему Републике Србије и усаглашеност са другим важећим планским документима, правилно утврђивање циљева који се желе постићи и идентификовање проблема које треба решити, избор оптималних мера за постизање тих циљева и активности које су њихов саставни део, као и механизма за спровођење тих мера, анализу и оцену њихових ефеката.

Уколико се документом јавне политике утврђују јавне политике за целокупну област планирања и спровођења јавних политика, израђује се **секторска стратегија**. Ако је потребно предузимати широк спектар повезаних активности у дужем временском периоду ради постизања дугорочних циљева, стратегијом се може утврдити целовит стратешки правац деловања и јавне политике у више сродних области планирања и спровођења јавних политика, и у том случају је у питању - **међусекторска стратегија**.

Надлежни орган за целокупну област, или орган надлежан за претежни део мера обухваћених стратегијом, у обавези је да, у консултацијама са другим органима, одреди кровни документ јавне политике – стратегију за област планирања, као и да ли је у питању секторска или међусекторска стратегија.

Надлежни орган је у обавези да одреди и документа јавне политике ужег обухвата - **програм**, којим се разрађују посебни циљеви стратегије. Уколико стратегија за одређену област планирања не покрива неку тему или се појави нова тема или проблем, прво се израђује **концепт политике** као одговарајући документ јавне политике.

● Стратегија

Стратегија се по правилу усваја за период од пет до седам година, а престаје да се примењује истеком времена за које је усвојена или доношењем одлуке о престанку њене примене. Остваривање циљева стратегије планира се и прати посредством акционог плана за спровођење стратегије.

СТРАТЕГИЈА

Стратегија је основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђује стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној или у више сродних области планирања и спровођења јавних политика.

Контролна листа питања у циљу утврђивања да ли стратегија садржи основне елементе:

- Увод (правни основ и разлоге за доношење стратегије, као и информације о институцијама укљученим у развој стратегије)?
- Визију, односно жељено стање чијем достизању доприноси постизање општих и посебних циљева стратегије, односно дефинисане жељене промене?
- Преглед и анализу постојећег стања, укључујући и ex-post анализу постојећих и претходних јавних политика у тој области?
- Опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи, а који су јасно одређени, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени? Ако стратегија има више од једног општег, односно више од пет посебних циљева, да ли је образложена потреба за тим одступањем?
- Показатеље ефеката на нивоу општег и показатеље исхода на нивоу посебних циљева, њихове базне и циљане вредности и изворе провере?
- Мере за постизање посебних циљева и опис пројеката којима ће се мере јавне политике спроводити?
- Дефинисане показатеље ефеката на нивоу општег циља, показатеље исхода на нивоу посебних циљева, показатеље излазних резултата на нивоу мера, њихове базне и циљане вредности и изворе провере?
- Анализу мера и њихових ефеката на физичка и правна лица, са посебним освртом на ефекте мера на: родну равноправност и микро, мале и средње привредне субјекте?
- Механизам за спровођење мера (институције надлежне за спровођење мера, процену потребних финансијских средстава за спровођење мера, изворе финансирања и рокове за спровођење мера)?

- Институционални оквир и план за праћење спровођења, вредновање учинака и извештавање о спроведеним мерама, постигнутим циљевима и учинцима јавних политика које се утврђују или разрађују стратегијом?
- Начин оцене постигнутих резултата, односно ефикасности спровођења стратегије?
- Начин извештавања о резултатима (ко је дужан кога да обавештава о спровођењу стратегије, у ком обиму и у којим роковима)?
- Информације о резултатима спроведених консултација (сугестије консултованих циљних група и осталих заинтересованих страна и разлози због којих су конкретне сугестије усвојене, односно одбачене)?
- Процену финансијских средстава потребних за реализацију сваке од мера и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују?
- Процену финансијских ефеката реализације сваке од мера на буџет, и основ за обезбеђење тих средстава у буџету, у складу са прописом који уређује начин исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа, или другог акта на буџет?
- Информацију о прописима које би требало донети, односно изменити како би се реализовале мере предвиђене стратегијом?

● Програм

Програм се усваја по правилу за период до три године, а престаје да се примењује истеком времена за које је усвојен или доношењем одлуке о престанку његове примене. Остваривање циљева програма планира се и прати посредством акционог плана за спровођење програма.¹³

ПРОГРАМ

Програм је документ јавне политике, ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (План развоја, Програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике).

Програм представља групу независних али тесно повезаних мера и/или сродних (компатибилних) пројеката, којима се управља и координира како би се остварили циљеви који се не могу остварити управљањем сваким од елемената програма појединачно, односно независно.

Програмом се може интервенисати у оквиру области планирања и у делу који није покривен важећом стратегијом, односно неким одређеним посебним циљем те стратегије, али је у складу са њеним општим циљем или са приоритетним циљевима развоја и другим приоритетним циљевима Владе.

¹³ Ако се програмом разрађују активности које се спроводе у оквиру предвиђених мера, уз такав програм се по правилу не усваја акциони план као посебан документ.

Стога се програмом може разрађивати посебан циљ и неког другог планског документа у складу са којим се доноси.

Програм садржи исте елементе као и стратегија, али уз посебно разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева које дефинише или преузима из стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се усваја, укључујући и активности кроз које се реализују те мере, па је од посебног значаја детаљно образложити анализу ефеката предвиђених мера.

Контролна листа питања у циљу утврђивања да ли програм садржи основне елементе:

- Увод?
- Податке о документима јавних политика и правном оквиру релевантном за тај програм?
- Опис постојећег стања?
- Дефинисане жељене промене?
- Преузет посебан циљ из стратегије односно другог планског документа, или је дефинисан општи циљ који се програмом независно развија? Да ли програм садржи дефинисане посебне циљеве? Да ли су циљеви јасно одређени, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени? Ако програм има више од три посебна циља, да ли је образложена потреба за тим одступањем?
- Дефинисане показатеље ефеката на нивоу општег циља, показатеље исхода на нивоу посебних циљева, њихове базне и циљане вредности, и изворе провере?
- Мере за постизање посебних циљева, показатеље излазних резултата на нивоу мера, њихове базне и циљане вредности и изворе провере?
- Анализу мера и њихових ефеката на физичка и правна лица, са посебним освртом ефеката мера на: родну равноправност и микро, мале и средње привредне субјекте?
- Механизам за спровођење мера?
- Начин оцене постигнутих резултата, односно ефикасности спровођења програма?
- Начин извештавања о постигнутим резултатима?
- Информације о резултатима спроведених консултација?
- Процену финансијских средстава потребних за реализацију сваке од предвиђених мера, и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују?

- Процену финансијских ефеката реализације сваке од мера на буџет?
- Информацију о прописима које би требало донети, односно изменити како би се реализовале мере предвиђене програмом?

● Концепт политике

Концепт политике јесте полазни документ јавне политике којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области. Концептом политике могу се давати и смернице за израду стратегије или програма. Концепт политике престаје да се примењује његовом реализацијом или доношењем одлуке о престанку његове примене.

Концепт политике се по правилу усваја ако има више међусобно искључивих опција (праваца) за спровођење жељене промене, које могу значајно утицати на циљне групе и остале заинтересоване стране, као и у случају потребе дефинисања јавних политика са високим трошковима спровођења.

Усвајање концепта политике обавезно је ако ех-анте анализа ефеката различитих праваца деловања, приликом планирања, односно израде стратегије, програма, системског закона или другог акта, укаже на постојање међусобно искључивих опција, које имају значајан утицај на циљне групе и остале заинтересоване стране.

Концептом политике се, дакле, доноси одлука о конкретној опцији за спровођење јавне политике и постизање утврђених циљева, те је стога посебну пажњу потребно посветити спровођењу анализе ефеката алтернативних опција. Ако се концептом политике заузима правац деловања у односу на уско формулисану промену, обавезно се врши детаљна ех-анте анализа ефеката.

Преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије ЕУ

Преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији сматрају се посебном врстом концепта политике и израђују се у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, па могу садржати елементе који нису прописани Законом о планском систему РС.

КОНЦЕПТ ПОЛИТИКЕ

Концептом политике усвајају се принципи и/или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области, а могу се давати и смернице за израду стратегије или програма.

Контролна листа питања у циљу утврђивања да ли концепт политике садржи основне елементе:

● **Увод** (правни основ и разлоге за доношење, информацију о институцијама укљученим у израду концепта политике, и одговоре на следећа питања:

-Да ли се тим документом дају смернице за израду стратегије или програма или усвајају принципи реформе у одређеној области планирања и спровођења јавних политика, те да ли је реч о стратешкој реформи?

-Да ли постоји више међусобно искључивих опција (праваца) за спровођење жељене промене и да ли се за њих претпоставља или је анализом ефеката већ утврђено да ће значајно утицати на циљне групе и остале заинтересоване стране, односно да ли је концептом политике потребно дати смернице за израду стратегије или програма или усвојити принципе реформе са високим трошковима?

-Да ли је по истим питањима раније већ доношен концепт политике)?

● **Податке о документима јавних политика и правном оквиру релевантним за тај концепт политике**, тј. објашњење везе са документом јавне политике у складу са којим се доноси, ако такав документ постоји, као и о односу тог документа са другим релевантним важећим документима јавних политика и правним оквиром?

● **Опис постојећег стања** релевантног за избор могућих и предложене опције?

● **Опис жељене промене** коју треба постићи, њених елемената и њихових узрочно–последичних веза?

● **Дефинисане општи и посебне циљеве јавне политике** у оквиру којих се разматрају опције, а који су јасно одређени, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени?

● **Идентификоване мере/групе мера јавне политике за постизање посебних циљева**, које су алтернативне и које представљају међусобно искључиве опције за постизање посебних циљева концепта политике, што укључује и утврђивање и формулацију показатеља резултата на нивоу тих алтернативно постављених мера, уз означавање узрочно–последичне везе између општих и посебних циљева и мера које доприносе остварењу тих циљева?

● **Анализу ефеката свих разматраних алтернативних опција?** У случају да се концептом политике заузима правац деловања у односу на уско формулисану промену – да ли је урађена детаљна ex-ante анализа ефеката?

● **Информације о резултатима спроведених консултација** и додатних анализа ефеката разматраних опција на основу спроведених консултација?

● **Предлог и образложење изабране опције и начин њеног остваривања**, укључујући преглед могућих мера предложених као најсврхисходнији начин за решавање уочених проблема и постизање жељене промене?

- **Процену финансијских средстава** потребних за реализацију сваке од мера и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују?
- **Процену финансијских ефеката** реализације сваке од мера на буџет?
- **Оквирни предлог плана наредних корака са оквирним роковима и надлежностима**, или комплетан план активности у складу са специфичним потребама планирања?
- **Одређење начина извештавања о спровођењу концепта политике**, уз навођење тога ко је дужан кога да обавештава о спровођењу концепта политике, у ком обиму и у којим роковима?

● **Акциони план**

Акциони план је саставни део стратегије и програма и по правилу се усваја истовремено са тим документима јавних политика – за период примене стратегије, односно програма који разрађује. У случају одступања од овог правила, у самој стратегији, односно програму потребно је одредити рок за усвајање акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана усвајања те стратегије, односно програма.

Као изузетак, због потреба планирања и ако у моменту доношења акционог плана не може бити сагледана комплетна динамика активности, акциони план се може усвојити и на краћи период, који не може бити краћи од годину дана. У том случају, доносилац је обавезан да накнадно, али благовремено, усвоји акциони план или више њих који ће покрити преостали период важења стратегије, односно програма.

Ако акциони план није саставни део стратегије, односно програма, стратегија, односно програм обавезно садржи рок за усвајање акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана усвајања тог планског документа.

Акциони план се ревидира по потреби, у складу са резултатима праћења спровођења и резултатима ex-post анализе ефеката јавне политике, односно, у случају да се утврди потреба – приступа се припреми његових измена и допуна. Ревизијом акционог плана мењају се појединачни елементи садржаја акционог плана, као што су активности, рокови за спровођење активности и институције одговорне за спровођење активности.

АКЦИОНИ ПЛАН

Акциони план је документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма.

Контролна листа питања у циљу утврђивања да ли акциони план садржи основне елементе:

- Информацију о документу јавне политике у складу са којим се доноси, односно чији је део (стратегија или програм)?
- Општи циљ преузет из стратегије, односно програма и показатељи ефеката на нивоу општег циља, уз навођење почетне вредности, циљане вредности и извора верификације?
- Посебне циљеве преузете из стратегије, односно програма и показатеље исхода на нивоу посебних циљева, уз навођење почетних вредности, циљаних вредности и извора верификације?
- Мере јавне политике преузете из стратегије, односно програма, реферисане на посебан циљ чијем остварењу доприносе (врста мере; институције одговорне за реализацију, односно праћење и контролу реализације мере; партнери у реализацији мере, ако их има; ако је обезбеђење средстава за реализацију мере неизвесно, да је условно извршива; рок за реализацију) и показатеље резултата на нивоу мера, уз навођење почетних вредности, циљаних вредности и начина и извора верификације?
- Процену финансијских средстава потребних за реализацију сваке од мера и идентификацију извора из којих се та средства обезбеђују, програмску активност или пројекат у програмском буџету у оквиру ког се обезбеђују средства за њено финансирање или донаторски пројекат који није обухваћен програмским буџетом?
- Процену финансијских ефеката реализације сваке од мера на буџет?
- Списак активности реферисаних у односу на конкретну меру јавне политике, уз навођење рока за реализацију сваке активности; носиоца активности, односно институције одговорне за њену реализацију, укључујући и партнере у реализацији, ако их има; важност реализације активности за реализацију конкретне мере из акционог плана; поглавље у преговорима у процесу приступања ЕУ, ако је активност део тог процеса?
- Списак прописа, у случају да је спровођење конкретне мере јавне политике неопходна измена прописа?

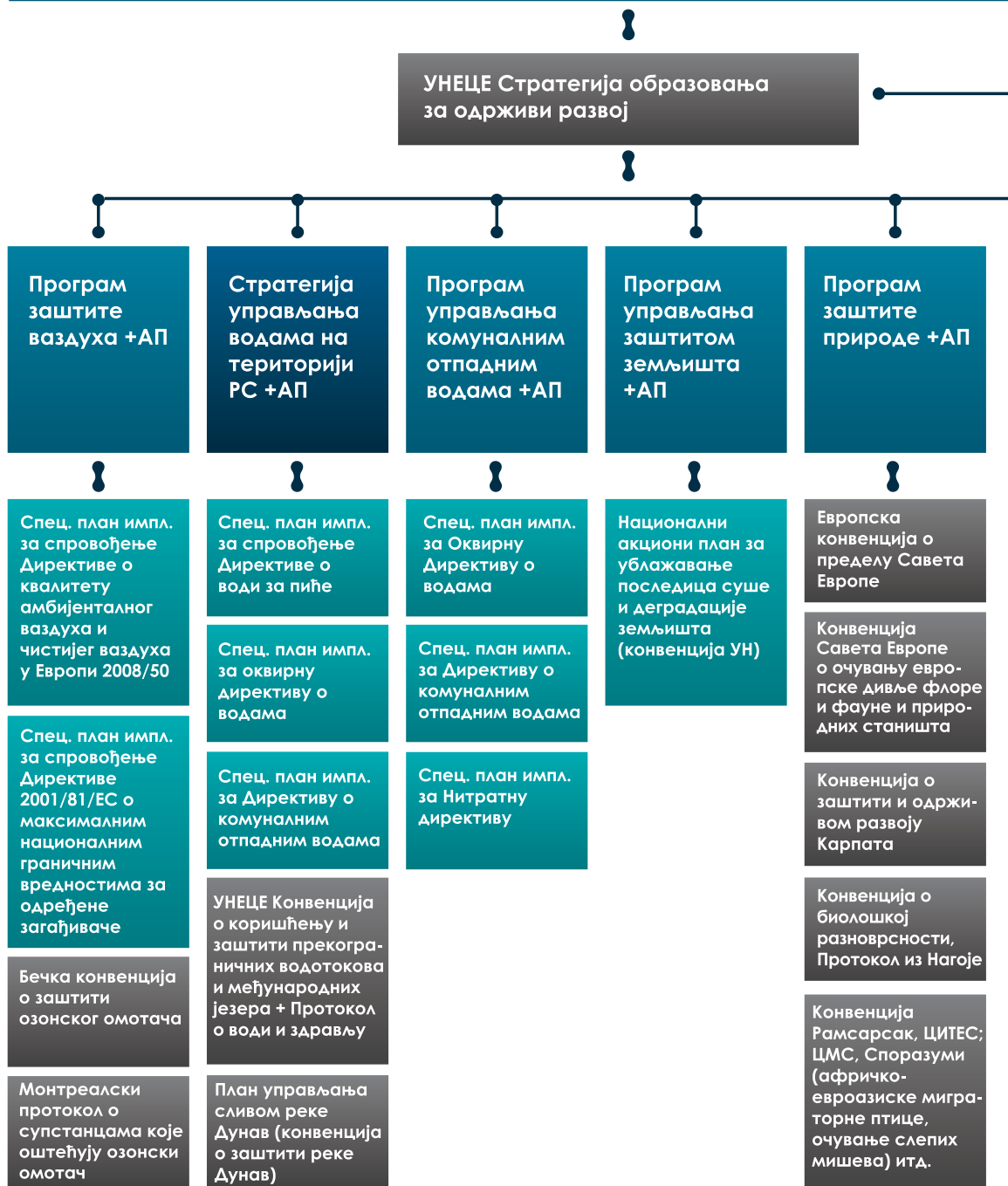
Изузетак од примене Закона о планском систему РС

Ако је посебним законима којима се уређује буџетски систем, просторно и урбанистичко планирање, одбрана, безбедност, односно тајност података, прописано или је потврђеним међународним уговором предвиђено да се одређени плански документ израђује, усваја или да се његово спровођење прати у другачијем поступку или да има другачији назив, обухват или садржај, којим се одступа од правила која су утврђена овим законом и подзаконским актима за његово спровођење, од правила из овог закона и подзаконских аката за његово спровођење се одступа у мери у којој је неопходно да би тај документ био усклађен са посебним законом, односно међународним уговором.

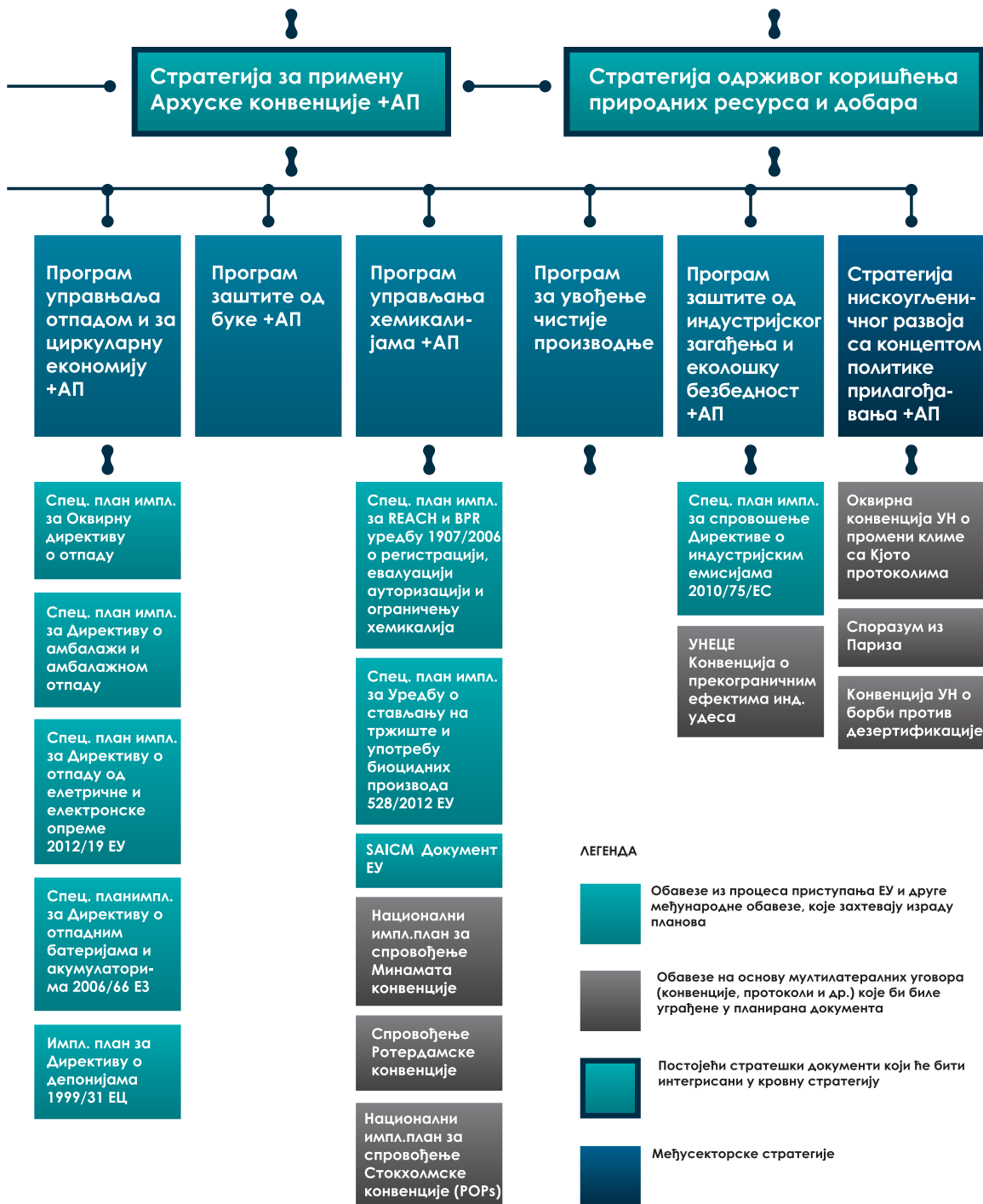
Такође, ако се програмом решава питање које има за циљ хитно решавање проблема, односно решавање поремећаја у друштву односно привреди, а који могу изазвати негативне последице већих размера ако се решавању не приступи у кратком року, не примењују се упутства из овог Приручника нити одредбе Закона о планском систему.

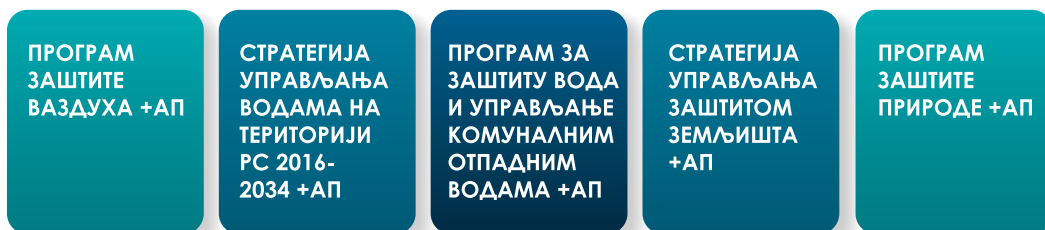
У наставку је приказан пример новог стратешког оквира за област заштите животне средине, који илуструје на који начин се документи јавних политика какви су стратегије, програми и акциони планови, могу повезивати и међусобно усклађивати.

СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА ЗАШТИТОМ ЖИВО

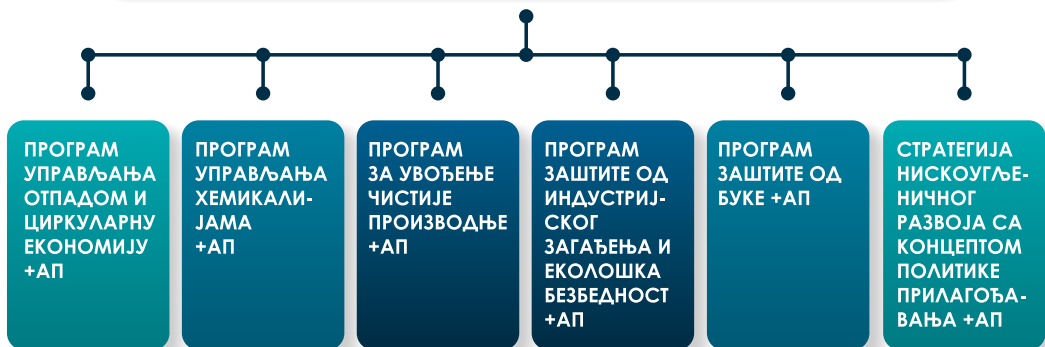


THE СРЕДИНЕ И ЗА КЛИМАТСКУ АКЦИЈУ +АП





СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА ЗАШТИТОМ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КЛИМАТСКУ АКЦИЈУ +АП



УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Јавна управа као један велики систем са широким спектром одговорности треба да има за циљ да унапреди квалитет живота грађана, обезбеди кључна јавна добра и регулише тржишне несавршености на начин да обезбеди добро пословно окружење, владавину права и остварење општег јавног интереса.

Јавна управа која добро функционише одређује способност Владе да пружа јавне услуге, подстиче конкурентност и раст у држави, али има и кључну улогу у процесу европских интеграција. Критеријуми за проширење ЕУ наглашавају потребу да држава изгради јавну управу која има капацитет да следи принципе добре управе и да ефикасно примењује правне тековине ЕУ.

Потпуно функционална и ефикасна јавна управа заснива се на ефикасном планском систему, где се планира реалистично, благовремено и уз доношење оптималних одлука везаних за будући развој и сваку појединачну јавну политику, при чему свака одлука мора бити заснована на подацима и чињеницама. Управо ово и јесте циљ **Закона о планском систему РС – да његова потпуна примена допринесе успостављању потпуно функционалне и ефикасне јавне управе и да омогући добро управљање у РС. Главна улога руководиоца у јавној управи у овом процесу јесте да обезбеде ефикасно функционисање сваког елемента планског система и њихово повезивање у целину.**

КОРИСНИ ЛИНКОВИ

Републички секретаријат за јавне политике:
www.rsjp.gov.rs

База докумената јавних политика:
<http://rsjp.gov.rs/mara/>

Мишљења Републичког секретаријата за јавне политике:
<http://rsjp.gov.rs/misljenja/?y=2019>

Генерални секретаријат Владе:
<http://www.gs.gov.rs/>

Портал е-Партиципација:
<http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija>

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом:
www.civilnodrustvo.gov.rs

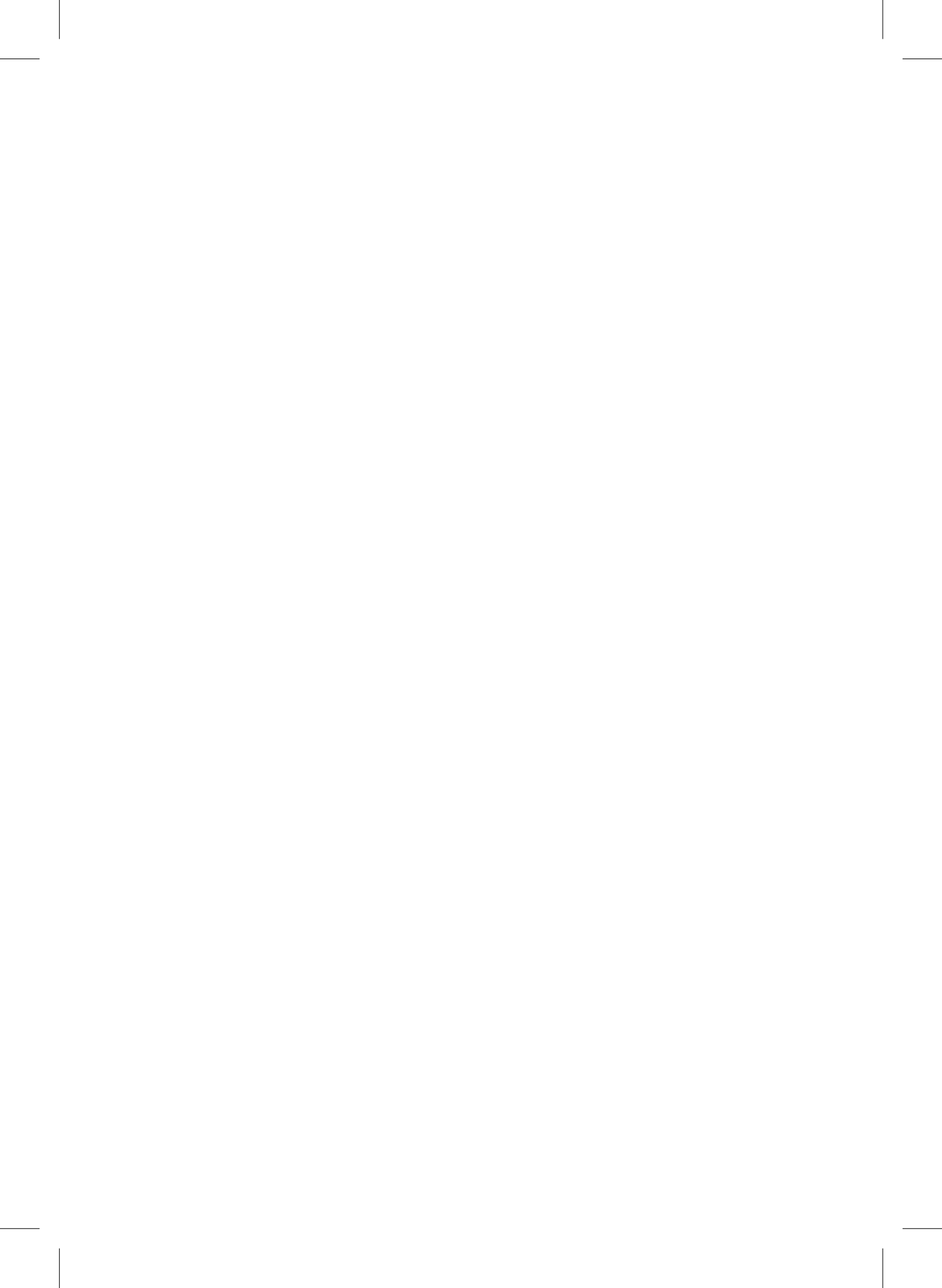
Приручник за спровођење анализе трошкова и користи:
http://www.putevi-srbije.rs/strategijapdf/Manual_Cost_Benefit_Analysis.pdf

Анализа ефеката у ЕУ:
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm

Спроведене анализе ефеката:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

Смернице ЕУ за спровођење анализе ефеката:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf
<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

Регулаторна реформа у Великој Британији:
<https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>





Projekat Podrška reformi javne uprave u Srbiji

Adresa projekta
Terazije 23/V
11000 Beograd, Srbija

T +381 11 400 38 97
T +381 11 400 38 98

E info@giz.de
I www.giz.de/serbia